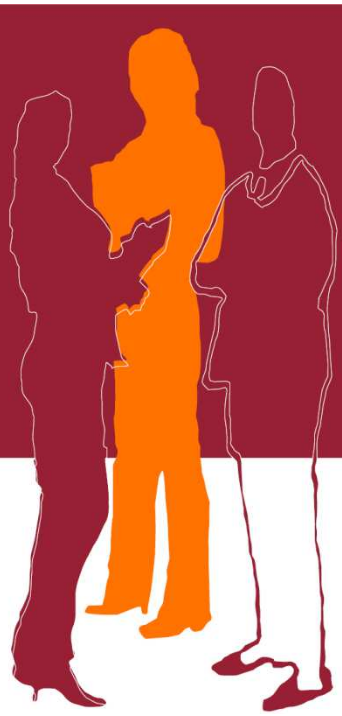
Twynstra Gudde

Evaluatie besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht

Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Rapport

20 oktober 2015

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
ir. P.J.M. (Peter) Groeneveld
L. (Liza) Nooij MSc.

WO-1510-0164-ikg

Inhoudsopgave

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie besluitvorming, informatie-uitwisseling en project-beheersing OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de evaluatie, de vraagstelling en afbakening van de evaluatie, en de verantwoording van de aanpak van de evaluatie.

1.1 Aanleiding evaluatie

De afgelopen jaren is het ministerie van Infrastructuur en Milieu meerdere keren geconfronteerd met (meldingen van) voor hem onverwachte kostenstijgingen en vertragingen van spoorweginfrastructuur-projecten. Twee recente voorbeelden zijn de (dreigende) kostenstijgingen en vertragingen in het project OV SAAL KT cluster c en in het project Doorstroomstation Utrecht.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil de kans op herhaling van voor hem onverwachte kosten-stijgingen en vertragingen van spoorweginfrastructuurprojecten minimaliseren. Daarom wil het ministe-rie van Infrastructuur en Milieu, samen met ProRail, in een evaluatie leren van het achterliggende proces van besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing. Welke keuzes zijn gemaakt, wanneer, door wie en waarom? En zijn de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastruc-tuur en Milieu en ProRail correct toegepast (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a)?

1.2 Vraagstelling en afbakening evaluatie

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft Twynstra Gudde gevraagd de evaluatie uit te voeren. De hoofdvraag van de evaluatie is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a): *'Hoe is de wederzijdse informatie-uitwisseling en besluitvorming geweest tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, was deze conform de afspraken die hierover zijn gemaakt en hoe is het ministerie van Infrastructuur en Milieu met de informatie omgegaan?'*
Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil met de evaluatie inzicht krijgen in mogelijke procesoor-zaken van de kostenstijgingen en vertragingen, evenals in of en waarom de kostenstijgingen en vertragingen door ProRail (niet) tijdig zijn afgestemd met het ministerie van Infrastructuur en Milieu (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a).

De evaluatie is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu afgebakend tot het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht. De evaluatie gaat over mogelijke procesoorzaken van de kostenstijgingen en vertragingen, niet over de inhoudelijke achtergronden (van scopewijzigin-gen) van deze projecten.
Wat betreft de projectbeheersing gaat het vooral om het zorgen dat de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail correct worden toegepast. De evaluatie is geen audit van de projectbeheersing door ProRail.

Voor de informatieverzameling en feitenrapportage was een periode van ongeveer tien weken be-schikbaar (periode medio april tot eind juni 2015). Voor de verwerking van aanvullende informatie, analyse en rapportage was daarna nog een periode beschikbaar (periode juli tot eind september 2015).

Kader 1. Deelvragen evaluatie besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015a)

Besluitvorming

'Op welke momenten zijn er besluiten genomen over scope, tijd en geld voor het project binnen ProRail, is de besluitvorming compleet met afweging van alle consequenties voor scope, tijd en geld, is de beslisinformatie en risicoafweging goed vastgelegd en besproken met relevante stakeholders met het oog op goede besluiten, en zijn hierbij alternatieven bekeken?'

Communicatie tussen ProRail en ministerie van Infrastructuur en Milieu

'Was de communicatie van ProRail naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu tijdig en accuraat en van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar ProRail duidelijk en snel, en is de besluitvorming voldoende compleet (afweging van alle relevante aspecten) geweest en voldoende goed vastgelegd?'

Opdrachtgeverrol ministerie van Infrastructuur en Milieu

'Was de opdrachtgeverrol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu binnen de bestaande afspraken voldoende ingevuld, en beschikten ze over voldoende informatie (schriftelijk of via overleg) om op basis daarvan te kunnen interveniëren?'

Communicatie/escalatie binnen ProRail

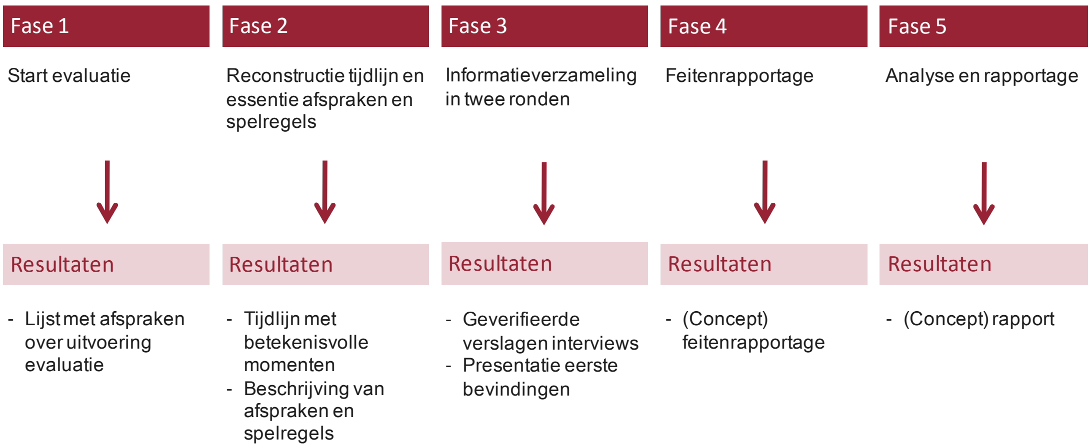
'Was de communicatie van directie naar project duidelijk en snel en van project naar directie tijdig en accuraat?'

Projectmanagement

'Heeft ProRail haar werkwijze voor projecten goed gehanteerd, is de organisatie van ProRail adequaat toegesneden op projectmanagement en beheersing van projecten, zijn er voldoende waarborgen ingebouwd in het proces van projectmanagement door ProRail en hoe hebben die gewerkt?'

1.3 Verantwoording aanpak evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd in vijf fasen (zie figuur 1).



Figuur 1. Gefaseerde aanpak evaluatie besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht

In de eerste fase is de aanpak van de evaluatie besproken met het afstemteam en begeleidingsteam en zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de evaluatie.

In de tweede fase is het feitelijk verloop van het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht in grote lijnen gereconstrueerd op basis van bureauonderzoek en drie verkennende gesprekken met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. Op basis van deze reconstructie zijn de betekenisvolle momenten voor de kostenstijgingen en vertragingen in het project OV SAAL KT cluster c en in het project Doorstroomstation Utrecht geïdentificeerd. Ook zijn de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail beschreven.

In de derde fase is informatie over het achterliggende proces van besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing rondom de betekenisvolle momenten verzameld via:
- *bureauonderzoek*; op ons verzoek is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail relevante informatie uit de projectdossiers beschikbaar gesteld. Dit betreft diverse projectdocumenten, verslagen van het directeurenoverleg en informatie-uitwisseling zowel binnen als tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail (zie literatuurlijst achter in het rapport)
- *diepte-interviews*; in twee ronden zijn diepte-interviews gevoerd met de belangrijkste (voormalig) betrokken personen binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (directie, management en projectbegeleiding) en ProRail (directie, projectmanagement en projectmedewerkers) (zie lijst geïnterviewde personen achter in het rapport). Het conceptverslag is ter verificatie aan de geïnterviewde personen voorgelegd.

De informatieverzameling kende enkele beperkingen: de directeur-generaal Bereikbaarheid en de voormalig (tot november 2014) projectmanager van het project Doorstroomstation Utrecht konden niet worden geïnterviewd en enkele verslagen van het directeurenoverleg in 2011 konden niet beschikbaar worden gesteld. Meer in het algemeen deed een aantal betekenisvolle momenten, in het bijzonder in het project OV SAAL KT cluster c, zich al enkele jaren geleden voor; niet alle (deels natuurlijk ook mondelinge) communicatie binnen en tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail hebben wij kunnen achterhalen.

De eerste bevindingen op basis van het bureauonderzoek en de eerste ronde diepte-interviews zijn besproken met het afstemteam en het begeleidingsteam. De aandachtspunten zijn meegenomen in de tweede ronde diepte-interviews.

In de vierde fase is de feitenrapportage opgesteld. De concept feitenrapportage is besproken met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. De op- en aanmerkingen zijn verwerkt. Daarvoor is op ons verzoek aanvullende informatie uit de projectdossiers beschikbaar gesteld.

In de vijfde fase zijn de verzamelde feiten en ervaringen geanalyseerd. Het feitelijk verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing is geconfronteerd met de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. Om inzicht te geven in mogelijke procesoorzaken van de kostenstijgingen en vertragingen is ook gekeken naar waarom het gegaan is zoals het gegaan is.
De uitkomsten zijn verenigd en vastgelegd in een conceptrapport. Het conceptrapport is uitgebreid besproken met het afstemteam en het begeleidingsteam. In het rapport is een onderscheid gemaakt naar feiten (de bronvermelding verwijst naar de literatuurlijst achter in het rapport), ervaringen van betrokken personen (gedeelde beelden en waar relevant ook afwijkende ervaringen) en constateringen, conclusies en aanbevelingen van Twynstra Gudde (geschreven in de ‘wij-vorm’).

2. Conclusies en advies

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies – in de vorm van de beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen van de evaluatie – en ons advies.

2.1 Project OV SAAL KT cluster c en project Doorstroomstation Utrecht

De evaluatie is afgebakend tot het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht:

Introductie en stand van zaken project OV SAAL KT cluster c

Het project OV SAAL KT cluster c heeft als doel de capaciteit van de spoorweginfrastructuur in de regio Amsterdam (Zuidtak) uit te breiden. De spoorweginfrastructuur tussen de aansluiting Riekerpolder en station Duivendrecht wordt verdubbeld van twee naar vier sporen, inclusief de aanpassing van station Amsterdam Zuid, station Amsterdam RAI en station Duivendrecht.

Het project OV SAAL KT cluster c is onderdeel van het project Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL). In augustus 2006 wordt het besluit genomen een planstudie te starten om in beeld te brengen wat op de middellange- en lange termijn de knelpunten en wat de kansrijke oplossingen zijn in het openbaar vervoer in de Noordvleugel. In maart 2008 wordt het Randstad Urgent-besluit genomen om ook al op korte termijn maatregelen te treffen om het aanbod van treindiensten uit te kunnen breiden en de kwaliteit in termen van reistijd en betrouwbaarheid te verbeteren. In mei 2010 ondertekent de minister van Verkeer en Waterstaat het *Tracébesluit spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad, maatregelen korte termijn*.

In juni 2010 verstrekt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de beschikking aan ProRail voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c ter hoogte van in totaal € 508,6 mln. exclusief BTW. De realisatie van het project OV SAAL KT cluster c wordt in september 2010 gegund aan twee aannemerscombinaties. De gunning valt goedkoper uit dan het budget.

In september 2010 neemt de directie Vervoer en Dienstregeling van ProRail het initiatief voor een aantal scopewijzigingen: het wijzigen van het ontwerp van de Utrechtboog en het toepassen van kort volgen. Het initiatief komt mede voort uit ontwikkel- en verbeterprogramma's van ProRail onder de noemer simpel spoor. Later volgt nog een beperkte scopewijziging voor de vervanging van de hogesnelheidswissel bij Riekerpolder.
De scopewijzigingen lijken per saldo aanvankelijk tot een besparing te leiden, met name omdat voorinvesteringen voor het project Zuidas niet meer nodig zijn; het budget wordt ook verlaagd. De nieuwe prijsopgaven van de aannemerscombinaties zijn echter veel hoger dan verwacht en passen niet binnen het budget. In januari 2013 meldt ProRail de dreigende kostenstijging in het directeurenoverleg. Er is intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over het vervolgproces en de besluitvorming. Door intensieve onderhandelingen met de aannemerscombinaties worden de prijsopgaven uiteindelijk teruggebracht tot binnen het bijgestelde budget (inclusief een reservering van € 20,1 mln. exclusief BTW die oorspronkelijk bedoeld was om een versnelde realisatie van het project mogelijk te maken). In augustus 2013 informeert ProRail het ministerie van Infrastructuur en Milieu over de onderhandelingsresultaten.

ProRail geeft aan dat de realisatie in volle gang is. De actuele prognose eindstand laat een positief resultaat van ongeveer € 35 mln. exclusief BTW zien ten opzichte van het bijgestelde budget. Van een kostenstijging en/of vertraging is dan ook geen sprake meer.

Introductie en stand van zaken project Doorstroomstation Utrecht

Het project Doorstroomstation Utrecht heeft als doel de kwaliteit, robuustheid en capaciteit van de spoorweginfrastructuur rond station Utrecht Centraal te vergroten. Door een aantal maatregelen wordt het voor zowel reizigers- als goederentreinen mogelijk met hogere snelheden, hogere intensiteiten en een grotere betrouwbaarheid te rijden en wordt de op- en overstapcapaciteit van het station vergroot.

Het project Doorstroomstation Utrecht is onderdeel van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS). Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is ingesteld met als doel te komen tot hoogfrequent spoorvervoer over de drukste trajecten in de brede Randstad en het verwerken van het groeiende goederenvervoer. In juni 2010 is de voorkeursbeslissing voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer genomen. De voorkeursbeslissing betreft een besluit over een pakket van maatregelen ten behoeve van de benodigde frequentieverhogingen en de goederenroutering, inclusief de bijbehorende projecten, overige maatregelen en afspraken om daar invulling aan te geven. Doorstroomstation Utrecht is een van die projecten.

In december 2011 informeert de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer over de afspraken over het programma Beter Benutten die in de bestuurlijke overleggen zijn gemaakt. Onderdeel van de afspraken is het besluit tot een versnelde realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht. Het idee is dat na het onherroepelijk worden van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* de uitwerking van de voorkeursbeslissing in het *Ontwerptracébesluit Doorstroomstation Utrecht* start.

In april 2012 doet zich een incident voor op het emplacement Amsterdam Singelgracht. Als gevolg van het incident Amsterdam Singelgracht komen de ontwerpeisen op het gebied van veiligheid binnen ProRail ter discussie te staan; later blijkt dat het afgeronde railverkeerstechnisch ontwerp (RVTO) integraal herontworpen moet worden.

In april 2013 verstrekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu de beschikking aan ProRail voor de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht ter hoogte van in totaal € 229,7 mln. exclusief BTW. In de brief bij de beschikking wordt onder meer bijzondere aandacht gevraagd voor het mogelijke risico van tijdigheid van de juridische procedures.
In mei 2013 constateert het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer op basis van de resultaten van de Gate review en de uitkomsten van een onderzoek naar dynamisch dubbel doorgaand remmen dat er geen aanleiding is om de gunning uit te stellen. De Gate review stelt dat het project Doorstroomstation Utrecht een overwegend laag risicoprofiel heeft, maar op twee aspecten – projectmanagement/scope en projectbeheersing – een hoog risicoprofiel. De realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht wordt in juni 2013 gegund aan een aannemerscombinatie.

In oktober 2013 vernietigt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. De aandacht gaat vervolgens, zowel binnen ProRail als tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, vooral uit naar de te volgen Tracéwetprocedure en de herplanning van het project Doorstroomstation Utrecht.

In april 2014 blijkt dat er niet alleen sprake is van een vertraging maar ook van een kostenstijging. De analyse laat zien dat de budgetoverschrijding en bijbehorende vertraging mede veroorzaakt zijn door ontwerpoptimalisaties vanuit de spoorsector, waaronder het railverkeerstechnisch ontwerp (RVTO). Hierdoor bleef het ontwerp in beweging. In dezelfde periode werd het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* vernietigd. De budgetoverschrijding is hiermee deels toe te rekenen aan ontwerpkeuzes van ProRail om de functionaliteit en de veiligheid van het emplacement te verhogen. In augustus 2014 informeert ProRail het ministerie van Infrastructuur en Milieu via een brief over een verwachte budgetoverschrijding van € 84 mln. exclusief BTW en een vertraging van een jaar. In een reactie geeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan geschrokken te zijn, het onacceptabel te vinden dat binnen ProRail keuzes zijn gemaakt met consequenties voor tijd en geld zonder dat deze vooraf ter besluitvorming zijn voorgelegd, en het initiatief te nemen voor een evaluatie.

Er is intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over het vervolgproces en de besluitvorming. Door een analyse en verdieping van de financiële situatie en de verwerking van besparingsmogelijkheden wordt de budgetoverschrijding teruggebracht tot een aanvullende subsidieaanvraag van afgerond € 29 mln. exclusief BTW. ProRail committeert zich aan een financiële taakstelling van € 5 mln. exclusief BTW. Aldus resteert *inclusief* BTW een bedrag van afgerond € 29 mln.
De aanvankelijk gewenste versnelling van twee jaar is als gevolg van de (scope)wijzigingen nog een jaar. ProRail geeft aan dat het projectteam inmiddels is versterkt en de realisatie in volle gang is.

2.2 Beantwoording hoofdvraag evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd om te leren van het achterliggende proces van besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing. De hoofdvraag van de evaluatie is: *'Hoe is de wederzijdse informatie-uitwisseling en besluitvorming geweest tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, was deze conform de afspraken die hierover zijn gemaakt en hoe is het ministerie van Infrastructuur en Milieu met de informatie omgegaan?'*

Er is een aantal (proces)oorzaken dat verklaart waarom zich tijdens de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht (dreigende) kostenstijgingen en vertragingen voordoen. De oorzaak zijn gebeurtenissen in de omgeving die zich bij projecten als OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht kunnen voordoen, zoals het incident Amsterdam Singelgracht en de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. De oorzaak zijn ook (scope)wijzigingen waarvoor ProRail het initiatief neemt.

Tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail zijn er afspraken en spelregels over de besluitvorming en informatie-uitwisseling. Deels zijn deze afspraken en spelregels geëxpliciteerd en aangescherpt tijdens het proces van planuitwerking en realisatie van het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht. De essentie van de vigerende afspraken en spelregels is dat zodra er sprake is van een (mogelijke) scopewijziging, ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu de besluitvorming gezamenlijk voorbereiden. Besluitvorming over scopewijzigingen en wijzigingen in tijd en geld lopen via de formele besluitvormingslijn van het directeurenoverleg[1]).

---

[1]) Voor het project OV SAAL KT cluster c is het directeurenoverleg (DO) het besluitvormend overleg, voor het project Doorstroomstation Utrecht is dat het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (DO PHS).

Hoofdconclusie

Wij concluderen dat de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over de besluitvorming en informatie-uitwisseling in het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht niet altijd correct zijn toegepast. Zowel in het project OV SAAL KT cluster c als in het project Doorstroomstation Utrecht loopt de besluitvorming niet altijd via de besluitvormingslijn van het directeurenoverleg en is de besluitvorming niet altijd door ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu gezamenlijk voorbereid.

In het project OV SAAL KT cluster c loopt de besluitvorming over het wijzigen van het ontwerp van de Utrechtboog via de formele besluitvormingslijn van het directeurenoverleg. De besluitvorming over het toepassen van kort volgen loopt echter niet via het directeurenoverleg. Het is de directie van ProRail die besluit kort volgen, in samenhang met het heroverwegen van de bijstuurvoorzieningen, toe te passen.
De projectmanager informeert de projectbegeleider vaak wel over de scopewijzigingen. Ook wordt de stand van zaken van het onderzoek naar de mogelijkheden van kort volgen besproken in het directeurenoverleg. Het overleg tussen de projectmanager en projectbegeleider stelt de projectbegeleider echter niet altijd in staat om te oordelen over alle scopewijzigingen. Ook de departementale voortgangsrapportages van ProRail aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu geven een periode niet de gewenste sturingsinformatie. Wanneer de kostenstijging zich voordoet, is er intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over het vervolgproces en de besluitvorming.

In het project Doorstroomstation Utrecht loopt de besluitvorming over de wijziging als gevolg van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* (in oktober 2013) via het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. De besluitvorming over de (scope)wijziging als gevolg van het incident Amsterdam Singelgracht (aangescherpte ontwerpeisen) loopt echter niet via de besluitvormingslijn van het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp is een keuze die het projectteam door de afdeling Railtechniek binnen de directie Projecten van ProRail min of meer krijgt opgelegd. Ook de besluitvorming over de (scope)wijzigingen als gevolg van fasering/bouwen versus in standhouden treindienst en onvolledig ontwerp/verbeteringen in ontwerp loopt niet via het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. De scopewijzigingen zijn meer ontstaan dan dat er expliciet over besloten wordt. De besluitvorming over de wijziging als gevolg van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* is gezamenlijk voorbereid door ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Lastig is dat steeds duidelijker wordt dat er meer oorzaken zijn van de kostenstijging en vertraging. Tot april 2014 bespreekt de projectmanager deze andere (scope)wijzigingen niet of nauwelijks met de projectbegeleider. Ook de departementale voortgangsrapportages van ProRail aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu geven een periode niet de gewenste sturingsinformatie. Wanneer de kostenstijgingen en vertragingen zijn gemeld, is er intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over het vervolgproces en de besluitvorming.

2.3 Analyse waarom het gegaan is zoals het gegaan is

Het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht zijn unieke projecten van de buitencategorie. Het gaat om inhoudelijk ingewikkelde projecten in een complexe omgeving (de treindienst gaat door, er is beperkt speelruimte, er worden tegelijkertijd meerdere projecten gerealiseerd, er is druk om snelheid te maken, enzovoort). De evaluatie legt evenwel een aantal meer generieke, onderliggende patronen bloot:

Mogelijke procesoorzaken kostenstijgingen en vertragingen

De evaluatie legt twee onderliggende patronen bloot waarom ProRail het initiatief voor (scope)-wijzigingen neemt:

- Altijd zoeken naar de beste oplossing; ProRail zoekt altijd naar de beste oplossing voor het spoorwegnet van Nederland, ook voor projecten in de realisatiefase. Soms beperkt dat zich tot een optimalisatie binnen een project. Soms gaat het om bredere ontwikkel- en verbeterprogramma's, zoals simpel spoor.

- Consensus spoorsector gewenst; vervoerders hebben aanvullende wensen. Voor projectteams is het lastig hoe met die aanvullende wensen om te gaan. Vooral omdat consensus in de spoorsector sterk gewenst is.

Een ander onderliggend patroon dat de evaluatie in dit verband blootlegt, is: optimisme rondom scopewijzigingen. Projectteams zijn optimistisch over het kunnen inpassen van (scope)wijzigingen en hun consequenties in de planning en het budget van een project, zeker in een situatie van een aanbestedingsvoordeel.

Te weinig hard en zakelijk projectmanagement is ook een onderliggend patroon. Hard en zakelijk projectmanagement in termen van dat de consequenties voor tijd en geld van een (scope)wijziging eerst volstrekt helder moeten zijn, alvorens een (scope)wijziging wordt geaccepteerd en ter besluitvorming wordt voorgelegd. Tegelijkertijd waarschuwen de projectmanagers de directie van ProRail wel, bijvoorbeeld over de toepassing van kort volgen, aanvullende wensen van vervoerders of een onvolledig ontwerp bij de aanbesteding. Maar harde uitgangspunten die de projectmanagers formuleren, zoals een deadline voor scopewijzigingen, blijken in de praktijk toch vaak minder hard.

Mogelijke procesoorzaken rendement afspraken over samenwerking tussen ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail

Zoals uit de beantwoording van de hoofdvraag van de evaluatie blijkt, lijken de afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail niet direct te renderen. De evaluatie legt zes onderliggende patronen bloot over de toepassing van de afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail:

- 'Het lost zich uiteindelijk altijd toch weer op'; misschien wel een van de krachtigste verklaringen waarom de verbetervoorstellen voor de samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail niet direct renderen, verwoord door meerdere geïnterviewde personen.

- Vroegtijdig melden of eerst alles uitzoeken; er komt een dilemma naar voren tussen vroegtijdig melden met een grote bandbreedte en fluctuaties, of eerst alles uitzoeken en dan pas melden met meer zekerheid over de consequenties voor tijd en geld. De korte lijnen binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu maken ProRail soms ook terughoudend om zaken vroegtijdig te melden.

- Relatief veel (informeel) overleg; er is relatief veel (informeel) overleg tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, vooral tussen de projectmanager en projectbegeleider. De ene kant van de medaille is dat het overleg helpt om samen verder te komen. De andere kant van de medaille is echter dat de formele besluitvormingslijn 'rommelig' wordt.

- Volle agenda besluitvormend overleg; het directeurenoverleg heeft een volle agenda en daardoor weinig tijd om (de voortgang van) spoorweginfrastructuurprojecten inhoudelijk diepgaand te bespreken. Ook zaken die het directeurenoverleg zelf afspreekt, lijken niet altijd te worden opgevolgd. Zoals de afspraak dat de meest risicovolle projecten worden geagendeerd als daar aanleiding toe is. Misschien is dat omdat het zogenoemde ‘piepsysteem’ niet piept, terwijl de aanleiding er soms best is. Ook van de standing invitation voor de projectmanager en projectbegeleider wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

- Kwaliteit van de (beslis)informatie; men is matig tevreden over de kwaliteit van de (beslis)informatie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt niet altijd over voldoende informatie te hebben beschikt over de afwegingen rondom scopewijzigingen en hun consequenties voor tijd en geld. En ProRail vraagt zich in een directeurenoverleg hardop af voor wie de departementale voortgangsrapportage eigenlijk wordt geschreven. In het directeurenoverleg zelf wordt de departementale voortgangsrapportage vaak nauwelijks besproken en alleen vastgesteld.

- Historisch insigne; er is een historisch insigne in de vorm van beelden over hoe het is gegaan en had moeten gaan, en soms ook in de vorm van oud zeer. Misschien wel juist door een grote mate van commitment. Dat kan in de weg zitten en leiden tot de terugkerende vraag: ‘hoe kan het dat …?’

2.4 Beantwoording deelvragen evaluatie

Naast de hoofdvraag kent de evaluatie ook aan aantal deelvragen. Deze deelvragen worden, aanvullend op de hoofdvraag, beknopt beantwoord:

Besluitvorming

Op welke momenten zijn er besluiten genomen over scope, tijd en geld voor het project binnen ProRail, is de besluitvorming compleet met afweging van alle consequenties voor scope, tijd en geld, is de beslisinformatie en risicoafweging goed vastgelegd en besproken met relevante stakeholders met het oog op goede besluiten, en zijn hierbij alternatieven bekeken?

Conclusie

Wij concluderen dat de oorzaak van (dreigende) kostenstijgingen en vertragingen bij het project OV SAAL KT cluster c scopewijzigingen zijn waarvoor de directie Vervoer en Dienstregeling van ProRail het initiatief neemt. Het initiatief komt mede voort uit ontwikkel- en verbeterprogramma’s van ProRail. Het vertaalt zich al relatief kort na het verstrekken van de beschikking in een aantal scopewijzigingen. De consequenties voor scope, tijd en geld van het wijzigen van het ontwerp van de Utrechtboog zijn afgewogen. De consequenties voor scope, tijd en geld om kort volgen toe te passen zijn door de directie van ProRail onderkend, maar niet zozeer afgewogen voor specifiek het project OV SAAL KT cluster c.

Conclusie

Wij concluderen dat de oorzaak van kostenstijgingen en vertragingen bij het project Doorstroomstation Utrecht (scope)wijzigingen en gebeurtenissen in de omgeving zijn. De (scope)wijzigingen vloeien voort uit ontwerpoptimalisaties vanuit de spoorsector door een onvolledig ontwerp bij de aanbesteding en een veto van de Nederlandse Spoorwegen over het faseringsplan. De keuze om het railverkeerstechnisch ontwerp (RVTO) integraal te herontwerpen wordt gemaakt al voordat de beschikking wordt verstrekt. Relatief kort na het verstrekken van de beschikking wordt duidelijk dat er meer (scope)-wijzigingen zijn.

De aandacht wat betreft de consequenties van de wijziging als gevolg van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* gaat vooral uit naar de te volgen Tracéwetprocedure en de herplanning, zowel binnen ProRail als tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De consequenties voor geld worden binnen ProRail na ongeveer een half jaar in beeld gebracht. De consequenties voor scope, tijd en geld van de andere (scope)wijzigingen zijn, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, niet afgewogen.

Communicatie tussen ProRail en ministerie van Infrastructuur en Milieu

Was de communicatie van ProRail naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu tijdig en accuraat en van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar ProRail duidelijk en snel, en is de besluitvorming voldoende compleet (afweging van alle relevante aspecten) geweest en voldoende goed vastgelegd?

Conclusie

Wij concluderen dat de communicatie van ProRail naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu niet altijd tijdig en accuraat was. ProRail heeft dat ook erkend.

Conclusie

Wij concluderen dat de communicatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu naar ProRail in het project Doorstroomstation Utrecht over het algemeen duidelijk en snel was. In het project OV SAAL KT cluster c was dat niet altijd het geval.
Het initiatief voor de scopewijzigingen in het project OV SAAL KT cluster c is niet in lijn met het voorstel, in de door het ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde memo *Verbetervoorstellen voor de beheersing van infraprojecten*, dat bij projecten in de realisatiefase terughoudend wordt omgegaan met een herbezinning op scope, tijd en geld als gevolg van (nieuwe) ontwikkel- en verbeterprogramma's. Toch trapt het ministerie van Infrastructuur en Milieu dan niet op de rem.

Opdrachtgeverrol ministerie van Infrastructuur en Milieu

Was de opdrachtgeverrol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu binnen de bestaande afspraken voldoende ingevuld, en beschikten ze over voldoende informatie (schriftelijk of via overleg) om op basis daarvan te kunnen interveniëren?

Conclusie

Wij concluderen dat de opdrachtgeverrol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu binnen de bestaande afspraken beter kan worden ingevuld. Er is relatief veel (informeel) overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. De ene kant van de medaille is dat het overleg helpt om samen verder te komen. De andere kant van de medaille is echter dat de formele besluitvormingslijn 'rommelig' wordt. Zeker als het (informeel) overleg in de plaats lijkt te komen van de formele besluitvormingslijn.

Conclusie

Wij concluderen ook dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu niet altijd over voldoende informatie beschikte over de scopewijzigingen en hun consequenties voor tijd en geld. Toch beschikte het ministerie van Infrastructuur en Milieu vaak wel over signalen om het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht als twee van de meest risicovolle projecten eerder/frequenter te kunnen agenderen in het directeurenoverleg[2]). Of om ProRail scherper te kunnen bevragen.

[2]) Wat ons in relatie tot de opdrachtgeverrol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu opvalt, is de politiek-bestuurlijke druk – mede door Randstad Urgent en het programma Beter Benutten – om snel te starten met de realisatiefase of om de realisatie te versnellen. De druk om snelheid te maken impliceert een hoger risicoprofiel voor het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht.

Communicatie/escalatie binnen ProRail

Was de communicatie van directie naar project duidelijk en snel en van project naar directie tijdig en accuraat?

Constatering

Wij hebben niet alle (deels natuurlijk ook mondelinge) communicatie binnen ProRail kunnen achterhalen. Wij constateren wel dat het in de projectenwereld van ProRail over het algemeen iets langere lijnen zijn dan binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De directeur Projecten/directeur Projectmanagement staan, zoals ook in andere uitvoeringsorganisaties, op enige afstand van projecten.

Projectmanagement

Heeft ProRail haar werkwijze voor projecten goed gehanteerd, is de organisatie van ProRail adequaat toegesneden op projectmanagement en beheersing van projecten, zijn er voldoende waarborgen ingebouwd in het proces van projectmanagement door ProRail en hoe hebben die gewerkt?

Conclusie

Wij concluderen dat ProRail er niet altijd voor heeft gezorgd dat de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail correct worden toegepast. Soms heeft ProRail opportunistisch gehandeld en de formele besluitvormingslijn niet of niet tijdig gevolgd. Zo bezien zijn er, niet zozeer op papier als wel in de praktijk, niet voldoende waarborgen in het proces van projectmanagement door ProRail ingebouwd.

Constatering

Daarnaast constateren wij dat de personele capaciteit voor de beheersing van het project Doorstroomstation Utrecht een periode niet voldoende was.

2.5 Advies

2.5.1 Aanscherpen van afspraken en spelregels

De afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over de besluitvorming en informatie-uitwisseling zijn gebaseerd op drie pijlers: de inhoudskwaliteit, de besluitvormingskwaliteit, en de bereidheid om open te staan voor elkaar en het inzicht dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail alleen in samenspel naar een vernieuwd Nederlands spoor toe kunnen werken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).
Deze drie pijlers vormen op zich een goede basis. Inhoudskwaliteit betekent het tijdig delen van de juiste en volledige informatie. Besluitvormingskwaliteit betekent het tijdig nemen van de juiste beslissingen op het juiste niveau en het vervolgens uitvoeren van deze besluiten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b). De evaluatie leert evenwel dat het wenselijk is de bijbehorende afspraken en spelregels aan te scherpen:

Advies 1

Expliciteer het opdrachtgeverschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het opdrachtnemerschap van ProRail

Het eerste advies is het opdrachtgeverschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het opdrachtnemerschap van ProRail te expliciteren, in het bijzonder wat betreft:
- de verwachtingen over en weer op de schaal van ‘op afstand en hoofdlijnen’ tot ‘er bovenop en in detail’
- de vigerende afspraken toegesneden op de fase en complexiteit van projecten (afspraken in de verkennings- en planuitwerkingsfase respectievelijk de realisatiefase kunnen verschillen)
- de omgang met het dilemma tussen vroegtijdig melden of eerst alles uitzoeken.

Advies 2 **Verhelder de afspraken over scopewijzigingen**

Scopewijzigingen kunnen zich bij complexe projecten altijd voordoen. Het tweede advies is de afspraken over hoe om te gaan met (mogelijke) scopewijzigingen te verhelderen, in het bijzonder wat betreft:

- wat wel en niet wordt verstaan onder een scopewijziging
- dat de consequenties van een (mogelijke) scopewijziging voor tijd, geld en kwaliteit vooraf in beeld worden gebracht en afgewogen
- dat bij projecten in de realisatiefase terughoudend wordt omgegaan met scopewijzigingen en andere wijzigingen met consequenties voor tijd en geld.

Advies 3 **Bespreek periodiek uitgebreid de voortgang van en gevraagde besluiten over spoorweginfrastructuurprojecten**

Het derde advies is om de voortgang van en gevraagde besluiten over spoorweginfrastructuurprojecten periodiek uitgebreid te bespreken. In ieder geval die van complexe projecten. Elke twee maanden lijkt een goed ritme, maar als de situatie daar om vraagt moet de frequentie worden verhoogd. Daarbij is het belangrijk dat de sturings- en beslisinformatie van voldoende kwaliteit is om de opdrachtgeverrol goed in te kunnen vullen. Dat wil zeggen dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu altijd inzicht in actuele basisreferenties (scope, tijd, geld en kwaliteit) van spoorweginfrastructuurprojecten moet hebben. Dat vraagt ook om de informatie van de directeuren en die van de projectmanager en projectbegeleider actief te synchroniseren.

Omdat in een project voortdurend beslissingen worden genomen, is het belangrijk heldere afspraken te maken over welke besluiten altijd aan het directeurenoverleg moeten worden voorgelegd. En welke beslissingen de projectbegeleider en projectmanager in overleg kunnen nemen, dan wel binnen het project kunnen worden genomen. Er mag altijd ruimte zijn voor verbetering in projecten, maar dan wel alleen voor verbeteringen waarover via de formele besluitvormingslijn is besloten. Dat geldt ook voor wensen die de vervoerders hebben.

2.5.2 Handelen naar aangescherpte afspraken en spelregels

Waar het naast de aanscherping van de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over de besluitvorming en informatie-uitwisseling nu op aan komt, is het handelen naar de aangescherpte afspraken en spelregels. De evaluatie leert dat dit beter kan en moet:

Advies 4 **Handel zorgvuldig naar de eigen, aangescherpte afspraken en spelregels**

Het vierde advies is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail heel zorgvuldig moeten handelen naar de eigen, aangescherpte afspraken en spelregels over de besluitvorming en informatie-uitwisseling, en elkaar daar ook op aan mogen en moeten spreken. In het proces van projectmanagement (ProRail) en het proces van politiek-bestuurlijke besluitvorming (ministerie van Infrastructuur en Milieu) moeten waarborgen op het correct toepassen van de aangescherpte afspraken en spelregels worden ingebouwd.

Advies 5 **Investeer in de relaties tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail**

Het vijfde advies is om te investeren in de onderlinge relaties tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. Het handelen naar de aangescherpte afspraken en spelregels is niet vanzelfsprekend; het vraagt om een blijvend sterke urgentie en wil om te veranderen, om het elkaar echt begrijpen en om hernieuwd vertrouwen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail kunnen de evaluatie benutten om handen en voeten te geven aan een (cultuur)verandering door, al dan niet begeleid, met elkaar diepgaand het gesprek aan te gaan over: hoe behouden/koesteren we gewenst gedrag dat al wordt vertoond, hoe stimuleren we gewenst gedrag dat nog weinig wordt vertoond, en hoe nemen we niet langer gewenst of ongewenst gedrag weg?

Tot slot, een onderliggend patroon dat de evaluatie blootlegt, is een historisch insigne in de vorm van beelden over hoe het is gegaan en had moeten gaan, en soms ook in de vorm van oud zeer. De evaluatie kan ook worden benut om met elkaar vooruit te gaan kijken. Dat vraagt van het projectmanagement om te anticiperen op zaken die (kunnen) gaan komen. Dat vraagt van opdrachtgever en opdrachtnemer om, direct als mogelijke scopewijzigingen of gebeurtenissen in de omgeving zich voordoen, zakelijk met elkaar te bespreken hoe er goed mee om te gaan en om de besluitvorming gezamenlijk voor te bereiden.

3. Afspraken en spelregels

Dit hoofdstuk beschrijft (de ontwikkeling in) de vigerende afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over de besluitvorming en informatie-uitwisseling.

3.1 Spelregels Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

Het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht maken – evenals andere spoorweginfrastructuurprojecten (aanleg) – onderdeel uit het van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), het Rijksinvesteringsprogramma in het ruimtelijk fysieke domein. De bijbehorende *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* schetsen het proces dat een project doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende beslismomenten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a): Nadat de startbeslissing is genomen, kan worden gestart met de verkenningsfase. De verkenningsfase wordt afgerond met een voorkeursbeslissing. Essentie van de voorkeursbeslissing is dat er een eenduidige en concrete scope voor het project (voorkeursalternatief) wordt afgesproken en dat andere oplossingsrichtingen of alternatieven gemotiveerd worden uitgesloten van verdere studie.
Nadat de voorkeursbeslissing is genomen, kan worden gestart met de planuitwerkingsfase. De planuitwerkingsfase wordt afgerond met een projectbeslissing. Essentie van de projectbeslissing is dat er finale duidelijkheid is over de scope van het project, de realisatieperiode, het budget, de verdeling tussen partijen, het kasritme en de marktbenadering.
Nadat de projectbeslissing is genomen, kan worden gestart met de realisatiefase. Met de voorbereiding van de realisatie kan mogelijk al eerder worden gestart. De realisatiefase wordt afgerond met een opleveringsbeslissing.

Kader 2. Projectbeslissing uitgelicht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a)[3])

In de planuitwerkingsfase wordt het project waarover in de voorkeursbeslissing besloten is nader uitgewerkt. Voor projecten waarbij nog verschillende inrichtingsvarianten mogelijk zijn, wordt de besluitvorming over de inrichtingsvariantkeuze voorbereid. Met behulp van een uitvoeringsstrategie worden projecten die zich in hetzelfde gebied afspelen onderling afgestemd.
De projectbeslissing wordt genomen door het Rijk in overeenstemming met het bevoegd gezag van de wet die van toepassing is op het desbetreffende project. (De projectbeslissing is gekoppeld aan bestuursrechtelijke besluiten uit andere procedures, zoals de Tracéwet). Die besluitvorming vindt in principe plaats tijdens de reguliere bestuurlijke overleggen. Een projectbeslissing wordt genomen indien:

- er overeenstemming is tussen betrokken partijen over de uit te voeren variant
- er voldoende financiële middelen zijn om de variant – binnen de voorgestelde planhorizon – te realiseren
- er is voldaan aan de wettelijke vereisten en de inhoudelijke vereisten conform het informatieprofiel.

Indien niet aan alle bovenstaande punten wordt voldaan, wordt er geen projectbeslissing genomen.
De projectbeslissing wordt aan de Tweede Kamer gemeld.

[3]) De projectbeslissing is uitgelicht omdat zowel het project OV SAAL KT cluster c als het project Doorstroomstation Utrecht op dit moment wordt gerealiseerd.

De *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* zijn in november 2011 geactualiseerd en aangeboden aan de Tweede Kamer. De geactualiseerde versie vervangt de *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* versie januari 2009 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a) dat op zijn beurt de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport verving. Relevant voor de evaluatie is dat volgens de versie januari 2009 in de planuitwerkingsfase niet alleen een projectbeslissing werd genomen, maar ook een uitvoeringsbeslissing (idealiter vielen die twee beslismomenten samen). Met de projectbeslissing (of eigenlijk het Tracébesluit) verschafte het Rijk zich de juridische grondslag om het project te realiseren. Met de uitvoeringsbeslissing startte de uitvoering of werd, in geval van subsidie, een beschikking verstrekt. De uitvoeringsbeslissing vormde de basis voor het daadwerkelijk aangaan van verplichtingen met marktpartijen voor de realisatie van het project (Ministerie van Verkeer & Waterstaat e.a., 2009).

De *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* gelden voor alle betrokkenen bij een (mogelijk) project of programma. De trekker is verantwoordelijk voor de correcte toepassing van de *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a)[4]). Ook in het concept samenwerkingsdocument (zie verder paragraaf 3.2) is afgesproken dat in de besluitvorming over spoorweginfrastructuurprojecten het in de *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* geschetste proces leidend is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).

ProRail zelf hanteert het Kernproces voor spoorweginfrastructuurprojecten. Het proces dat de *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* schetsen, is gericht op de politiek-bestuurlijke besluitvorming over projecten en programma's. Het Kernproces is gericht op de interne bedrijfsvoering en beheersing van projecten en programma's. Soms hanteert het Kernproces iets afwijkende begrippen voor het(zelfde) proces dat een project doorloopt.

3.2 Afspraken over samenwerking tussen ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail

ProRail is als uitvoeringsorganisatie onder meer verantwoordelijk voor (de realisatie van) spoorweginfrastructuurprojecten. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu verstrekt daartoe, als opdrachtgever van ProRail, een beschikking. Het concept samenwerkingsdocument stelt dat de afspraken over scope, tijd en geld duidelijk zijn vastgelegd in de beschikking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).

3.2.1 Besluitvorming in directeurenoverleg

Voor spoorweginfrastructuurprojecten is de afspraak dat het directeurenoverleg het besluitvormend overleg is[5]). Voor het project OV SAAL KT cluster c is dat het zogenoemde directeurenoverleg (DO) waaraan het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail deelnemen[6]).

4) De trekker van een planuitwerking geeft in een procesontwerp aan wie, wanneer en hoe betrokken wordt, hoe de informatie wordt verkregen en welke wettelijke procedures moeten worden gevolgd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011a).

5) Naast het directeurenoverleg is er het kwartaaloverleg en het routineoverleg. In het kwartaaloverleg worden strategische zaken besproken. Het overleg is het besluitvormend overleg voor zaken op concessieniveau en dient als escalatieplatform voor het directeurenoverleg. In het routineoverleg bespreken de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de president-directeur van ProRail actuele, urgente politiek-strategische zaken. Het overleg dient als ultiem escalatieplatform (ProRail e.a., 2015).

6) Deelnemers aan het directeurenoverleg zijn de (plaatsvervangend) directeur Openbaar Vervoer en Spoor (ministerie van Infrastructuur en Milieu), de directeur Projecten, de directeur Operatie, de directeur Vervoer en Dienstregeling, de directeur Financiën en de directeur Relatiemanagement (ProRail), evenals enkele betrokken afdelingshoofden/managers (ProRail e.a., 2015).

Voor het project Doorstroomstation Utrecht is dat het zogenoemde directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (DO PHS), waaraan het ministerie van Infrastructuur en Milieu, ProRail, de Nederlandse Spoorwegen en Koninklijk Nederlands Vervoer (vertegenwoordiging goederenvervoerders) deelnemen[7]).

Directeurenoverleg

De afspraak dat het directeurenoverleg het besluitvormend overleg is, is aanvankelijk impliciet. Dat wil zeggen dat de afspraak als zodanig niet schriftelijk is vastgelegd[8]). Het is mede naar aanleiding van een ander project dat de afspraak schriftelijk wordt vastgelegd. Op 30 november 2012 bespreekt het directeurenoverleg de memo *Verbetervoorstellen voor de beheersing van infraprojecten* (ProRail, 2012a). De memo is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu opgesteld naar aanleiding van het project ZwolleSpoort. Een van de bevindingen in de memo is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu op afstand staat bij projecten en in zijn rol als opdrachtgever en bevoegd gezag onvoldoende in staat is om voorgestelde besluiten te doorgronden en beoordelen. In de memo wordt onder meer voorgesteld dat bij projecten in de realisatiefase terughoudend wordt omgegaan met een herbezinning op scope, tijd en geld als gevolg van (nieuwe) ontwikkel- en verbeterprogramma's. De eventuele noodzaak daartoe wordt eerst vastgesteld in het directeurenoverleg (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a). Het directeurenoverleg haalt een afspraak aan uit het kwartaaloverleg[9]): 'Informeren kan tussen medewerkers maar zodra het buiten scope gaat, dan loopt besluitvorming via dit directeurenoverleg, correspondentie of de formele rapportages.' Het directeurenoverleg spreekt verder af dat de memo wordt aangescherpt en geagendeerd in het directeurenoverleg van 23 januari 2013 (ProRail, 2012a: 2). Het is in het directeurenoverleg van 27 maart 2013 dat de memo *Verbetering samenwerking en informatievoorziening I&M – ProRail* wordt besproken (ProRail, 2013a). De memo is door ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu opgesteld[10]). 'Om te komen tot een verbeterde samenwerking en informatievoorziening tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu als opdrachtgever en ProRail als opdrachtnemer, ieder vanuit z'n eigen rol en verantwoordelijkheid, is aanpassing van de wijze waarop we met elkaar samenwerken en elkaar informeren noodzakelijk', luidt de conclusie in de memo. 'Het gaat daarbij om te komen tot een betere verbinding tussen de politiek-bestuurlijke wereld van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de projectenwereld van ProRail' (ProRail e.a., 2013: 2). Het voorstel is tweeledig: enerzijds komen tot een verbetering van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing op korte termijn en anderzijds komen tot een samenwerkingsdocument. Om te komen tot een verbetering van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing op korte termijn zullen in elk directeurenoverleg de meest risicovolle projecten worden geagendeerd, als daar aanleiding toe is. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een format om richting te geven aan de informatie-uitwisseling tussen de projectbegeleider en de projectmanager, aanvullend op de departementale voortgangsrapportage.

---

[7]) Deelnemers aan het directeurenoverleg Hoogfrequent Spoorvervoer zijn de (plaatsvervangend) directeur Openbaar Vervoer en Spoor en de programmamanager Hoogfrequent Spoorvervoer (ministerie van Infrastructuur en Milieu), de directeur Projecten en de directeur Vervoer en Dienstregeling (ProRail), de directeur Vervoer (Nederlandse Spoorwegen) en de algemeen directeur (Koninklijk Nederlands Vervoer), evenals enkele betrokken afdelingshoofden/managers (vergelijk ProRail e.a., 2015).

[8]) Andere afspraken over de samenwerking die aanvankelijk impliciet zijn, hebben wij niet kunnen achterhalen.

[9]) In het kwartaaloverleg op 3 oktober 2012 is onder meer afgesproken dat het directeurenoverleg het besluitvormende en kaderstellende overleg wordt. 'Structuur voor dit directeurenoverleg (is) wel belangrijk en er (moet) een strak overzicht zijn dat steeds terugkomt met daarin de voortgang van belangrijkste projecten. Het secretariaat van dit overleg moet een stevige positie krijgen, dit gaat verder dan alleen het verspreiden van de stukken. Het gaat ook over de opvolging van acties' (ProRail, 2012b: 3).

[10]) De bevindingen zijn aangevuld; ProRail wil onder meer in een adviserende rol en een rol als uitvoeringsorganisatie komen, vergelijkbaar met Rijkswaterstaat. En ProRail vindt het belangrijk dat niet te snel generieke conclusies worden getrokken op basis van een aantal cases. In veel projecten gaat het ook goed (ProRail e.a., 2013).

Het samenwerkingsdocument zullen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail voor de zomer van 2013 samen uitwerken (ProRail e.a., 2013). Het directeurenoverleg stemt met het voorstel in (ProRail, 2013a).

Van het samenwerkingsdocument is er alleen een conceptversie, *Samenwerkingsafspraken IenM – ProRail vs 14 mei 2014*. Het idee is namelijk dat de afspraken uit het samenwerkingsdocument onderdeel gaan uitmaken van het beheerprotocol, blijkt uit de interviews. Het concept samenwerkingsdocument expliciteert dat het directeurenoverleg het besluitvormend overleg is voor spoorweginfrastructuurprojecten. De afspraak is onder meer dat zodra er sprake is van een (mogelijke) scopewijziging het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail de besluitvorming gezamenlijk voorbereiden. Aan de hand van het concrete punt wordt bezien wat de beste route is: agenderen in het directeurenoverleg, een briefwisseling of organiseren van een aparte afspraak op hoger niveau. Leidende principes zijn onder meer: informeer elkaar tijdig bij wijzigingen in scope, tijd en geld, wees transparant over besluitvorming in de eigen organisatie en escaleer tijdig en via de afgesproken kanalen (management, directeurenoverleg, kwartaaloverleg) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).

Kader 3. Samenwerkingsprincipe

In de conceptversie van het beheerprotocol de dato 12 mei 2015 is als algemeen samenwerkingsprincipe opgenomen: 'Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail streven naar een open, resultaatgerichte en transparante wijze van samenwerken, waarbij we ons inspannen om voortdurend te verbeteren en te ontwikkelen (inhoudelijk en procesmatig) en oog houden voor de balans tussen actualiteit en langetermijnperspectief. We streven hierbij naar voorspelbaarheid en proactiviteit in de onderlinge samenwerking en lossen eventuele problemen zoveel mogelijk in de eigen organisatie op. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail handelen ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden en respecteren deze' (ProRail e.a., 2015: 7).
Het algemeen samenwerkingsprincipe is nader uitgewerkt in een aantal afspraken over onder meer 'overleg en escalatie' en 'werkwijze bij aanlegprojecten', waar de afspraken uit het concept samenwerkingsdocument grotendeels onderdeel vanuit maken (ProRail e.a., 2015).

Directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is al eerder, in het *Plan van aanpak planuitwerking tot aan projectbeslissing*, geëxpliciteerd dat het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer het besluitvormend overleg is en als escalatieplatform dient. In de managementsamenvatting is een aparte paragraaf over scopewijzigingen en risicobeheersing opgenomen. Van een scopewijziging is sprake bij een wijziging van de te nemen maatregel, een afwijking van de functionele eisen of een afwijking van de kostenraming. 'De uiteindelijke beslissing over een scopewijziging is voorbehouden aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu en zal in overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail worden voorbereid'. Dat geldt ook voor door vervoerders ingebrachte wijzigingen (ProRail, 2011a: 9).
Dat dezelfde afspraken ook gelden voor de realisatiefase is niet geëxpliciteerd.

3.2.2 Informatie-uitwisseling tussen projectmanager en projectbegeleider

Spoorweginfrastructuurprojecten (aanleg) worden binnen ProRail aangestuurd door de projectmanager. Counterpart binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de projectbegeleider.

Binnen ProRail is het (financiële) mandaat van de projectmanager vastgelegd in de mandaatregeling. In het concept samenwerkingsdocument is verder afgesproken dat de afspraken over scope, tijd en geld die in de beschikking zijn vastgelegd, gelden als de werkruimte voor de projectmanager.

Het mandaat van de projectbegeleider is aanvankelijk impliciet[11]). Het concept samenwerkingsdocument expliciteert dat het mandaat van de projectbegeleider is gericht op informatie-uitwisseling, agendering van knelpunten, voorbereiding van besluitvorming, afstemming met regionale overheden en beoordeling en acceptatie van (deel)producten van ProRail (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).

Wat betreft de informatie-uitwisseling is de bevinding in de door het ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde memo *Verbetervoorstellen voor de beheersing van infraprojecten* dat de projectbegeleiders onvoldoende op de hoogte zijn van ontwikkel- en verbeterprogramma's van ProRail en de impact daarvan op de projecten en programma's die ze begeleiden. In de memo wordt onder meer voorgesteld dat in principe voor alle risicovolle projecten regelmatige en gestructureerde overleggen zullen worden gevoerd tussen de projectmanager en projectbegeleider. 'In de wetenschap dat een goede informatie-uitwisseling nooit in formats is te vangen, gaat het daarnaast vooral ook om het open gesprek tussen de projectmanager en projectbegeleider om elkaar te informeren over ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het project' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a).
Het concept samenwerkingsdocument expliciteert dat de projectmanager en projectbegeleider zo open mogelijk met elkaar de actuele stand van zaken en voortgang van projecten bespreken[12]). Op het moment dat er producten formeel worden opgeleverd en/of besluitvorming moet plaatsvinden, worden de formele lijnen gevolgd: 'Formele besluitvorming over scopewijzigingen en wijzigingen in tijd en geld lopen via de besluitvormingslijn van het directeurenoverleg en kwartaaloverleg.' Bij sommige (meer complexe of actuele) projecten kunnen de projectmanager en projectbegeleider worden gevraagd om tijdens het directeurenoverleg een toelichting te geven. Hiermee wordt beoogd de afstand tussen de projectmanager en projectbegeleider en het directeurenoverleg te verkleinen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b). (Op 4 december 2013 heeft het directeurenoverleg ingestemd met het voorstel voor een dergelijke standing invitation (ProRail, 2013b)[13])).

In het concept samenwerkingsdocument is ook schematisch weergegeven hoe de communicatie binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail ter voorbereiding op het directeurenoverleg is. Binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de lijn projectbegeleider – afdelingshoofd – (plaatsvervangend) directeur Openbaar Vervoer en Spoor. In de politiek-bestuurlijke wereld van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn het korte lijnen, waarbij ook de directeur-generaal Bereikbaarheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu snel kunnen worden geïnformeerd, blijkt uit de interviews. Binnen ProRail is de lijn projectmanager – afdelingsmanager – directeur Railinfrastructuur – directeur Projectmanagement/directeur Projecten. In de projectenwereld van ProRail zijn het, zoals ook in andere uitvoeringsorganisaties, over het algemeen iets langere lijnen dan binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, blijkt uit de interviews. Dat neemt niet weg dat de projectmanagers binnen de lijn een laagdrempelig contact kunnen hebben, tot en met de directeur Projectmanagement/directeur Projecten.

---

11) In de memo *Werkwijze/mandatering projectleiders planstudies en realisatieprojecten* gaat de projectbegeleider OV SAAL KT cluster c in op de besluitvorming over meestal kleine issues in projecten in de planuitwerkingsfase en realisatiefase. Hij beschrijft drie mogelijkheden voor besluitvorming over wijzigingen in scope, tijd en geld: tussen de projectmanager en projectbegeleider, in het directeurenoverleg of op basis van een toelichtende brief van de president-directeur van ProRail op hoger niveau. De memo wordt niet geagendeerd in het directeurenoverleg, wat wel de doelstelling van de projectbegeleider was (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b).

12) Naast het directeurenoverleg en de informatie-uitwisseling tussen de projectmanager en projectbegeleider zijn er in de praktijk diverse overleggen, waaraan zowel het ministerie van Infrastructuur en Milieu als ProRail deelnemen. Denk aan het coördinatieoverleg OV SAAL en het regulier overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, ProRail en de regio over OV SAAL. Daarnaast zijn er in de praktijk diverse overleggen binnen ProRail en met de vervoerders en de marktpartijen. Denk aan de stuurgroep pre-PHS en de stuurgroep Groot Utrecht.

13) Het voorstel voor een standing invitation voor de projectmanager en projectbegeleider in het directeurenoverleg is gedaan in een bijeenkomst met projectmedewerkers naar aanleiding van de memo *Verbetering samenwerking en informatievoorziening I&M – ProRail* (ProRail, 2013b).

3.2.3 Departementale voortgangsrapportage en overige informatievoorziening

Voor de spoorweginfrastructuurprojecten (aanleg) levert ProRail na afloop van elk kwartaal een gebundelde departementale voortgangsrapportage (DVR) op. De departementale voortgangsrapportage beschrijft de status van de spoorweginfrastructuurprojecten in de planuitwerkingsfase en realisatiefase (scope, tijd, geld en risico's). De projecten waarvoor een beslissing of anderszins aandacht wordt gevraagd, worden op de eerste pagina vermeld[14]). De besluitvorming over deze beslis- en aandachtspunten vindt in het directeurenoverleg plaats.
Het concept samenwerkingsdocument expliciteert dat de beslispunten en aandachtspunten vooraf moeten zijn afgestemd tussen de projectmanager en projectbegeleider. 'Hierbij wordt het principe gehanteerd dat er geen verrassingen in mogen staan' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).

In het concept samenwerkingsdocument is daarnaast aangeven dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu behoefte heeft aan sturingsinformatie. Deels is die sturingsinformatie te destilleren uit de departementale voortgangsrapportage. Deels moeten over de sturingsinformatie per project specifieke afspraken worden gemaakt[15]), die worden opgenomen in de beschikking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).
Ook is in het concept samenwerkingsdocument aangegeven dat een project start-up wordt georganiseerd waarin het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail de verwachtingen over en weer delen. Verder kunnen tijdens de realisatie momenten worden gekozen om gezamenlijk stil te staan bij de voortgang en wordt voor risicovolle projecten het instrument Gate review geïntroduceerd.

3.3 Projectspecifieke afspraken

Naast de *Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* en de afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en ProRail, worden over de sturingsinformatie per project specifieke afspraken gemaakt.

3.3.1 Specifieke afspraken project OV SAAL KT cluster c

In de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c zijn naast een aantal algemene subsidieafspraken als projectspecifieke afspraken opgenomen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010b):

- ProRail is verplicht in 2010 met de realisatie te beginnen
- voor de besteding van het bedrag à € 20,1 mln. exclusief BTW om een versnelde realisatie van het project mogelijk te maken, dient de directeur Openbaar Vervoer en Spoor instemming te verlenen.

Er zijn verder geen specifieke afspraken over de sturingsinformatie gemaakt, anders dan dat ProRail binnen zes weken na afloop van elk kwartaal de departementale voortgangsrapportage oplevert (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010b).

---

[14]) De afspraken over onder meer de departementale voortgangsrapportage zijn ook vastgelegd in de werkwijzer *Financiële documentenstromen ProRail – IenM*. De departementale voortgangsrapportage geeft 'het ministerie van Infrastructuur en Milieu inzicht in basisreferenties voor beheersing van aanlegprojecten, te weten scope, tijd, geld en risico's' en bevat 'door ProRail gewenste besluitvorming op wijzigingen in tijd en scope ter formalisering in het directeurenoverleg'. De departementale voortgangsrapportage moet de projectbegeleiders in staat stellen om te oordelen over en reageren op de beslispunten en aandachtspunten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014a: 50).

[15]) De projectspecifieke afspraken gaan over de informatie zelf (welke informatie), de vorm van de informatie, de frequentie/ timing, het niveau waarop de informatie wordt gedeeld en besproken, en de afstemming met vervoerders en/of regionale overheden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a., 2014b).

3.3.2 *Specifieke afspraken project Doorstroomstation Utrecht*

In de beschikking voor de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht zijn naast een aantal algemene subsidieafspraken als projectspecifieke afspraken opgenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d):

- ProRail is verplicht binnen twaalf maanden met de realisatie te beginnen
- voor de besteding van het bedrag à € 23,2 mln. exclusief BTW aan risicoreservering dient de directeur Openbaar Vervoer en Spoor instemming te verlenen
- ProRail legt wijzigingen met invloed op de effectiviteit, kwaliteit, fasering en kosten voor aanleg en beheer en instandhouding, zoals wijzigingen in het functioneel programma van eisen en elementaire wijzigingen in het technische programma van eisen, vooraf ter goedkeuring aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voor.

Naast de afspraak dat ProRail binnen zes weken na afloop van elk kwartaal de departementale voortgangsrapportage oplevert, is over de sturingsinformatie verder specifiek afgesproken dat ProRail voor wijzigingen in het onvoorzien groter dan € 2 mln. exclusief BTW vooraf advies vraagt aan de directeur-generaal Bereikbaarheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d).

4. Project OV SAAL KT cluster c

Dit hoofdstuk beschrijft de reconstructie van het feitelijk verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing van het project OV SAAL KT cluster c aan de hand van de betekenisvolle momenten.

4.1 Introductie project OV SAAL KT cluster c

Het project OV SAAL KT cluster c heeft als doel de capaciteit van de spoorweginfrastructuur in de regio Amsterdam (Zuidtak) uit te breiden. De spoorweginfrastructuur tussen de aansluiting Riekerpolder en station Duivendrecht wordt verdubbeld van twee naar vier sporen, inclusief de aanpassing van station Amsterdam Zuid, station Amsterdam RAI en station Duivendrecht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010a).

Het project OV SAAL KT cluster c is onderdeel van het project Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL)[16]). In de *Noordvleugelbrief* is het besluit genomen een planstudie te starten om in beeld te brengen wat op de middellange- en lange termijn de knelpunten en wat de kansrijke oplossingen zijn in het openbaar vervoer in de Noordvleugel (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit e.a., 2006)[17]). Op 20 maart 2008 wordt onder meer besloten om ook al op korte termijn maatregelen te treffen om het aanbod van treindiensten uit te kunnen breiden en de kwaliteit in termen van reistijd en betrouwbaarheid te verbeteren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b).
De kortetermijnmaatregelen omvatten uitbreidingen van de capaciteit van de spoorweginfrastructuur in zowel de regio Amsterdam (Zuidtak) als in Almere (Flevolijn). Onder meer vanwege de gewenste snelheid in de realisatie wordt er gekozen een knip te maken in twee Tracébesluiten. Op 11 mei 2010 ondertekent de minister van Verkeer en Waterstaat[18]) het *Tracébesluit spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad, maatregelen korte termijn* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010a).

Op 22 juni 2010 verstrekt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c ter hoogte van in totaal € 508,6 mln. exclusief BTW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010b). De realisatie van het project OV SAAL KT cluster c wordt in september 2010 gegund aan de aannemerscombinaties Alliantie Amsterdamspoor en Alliantie Amsterdamse WALTZ.

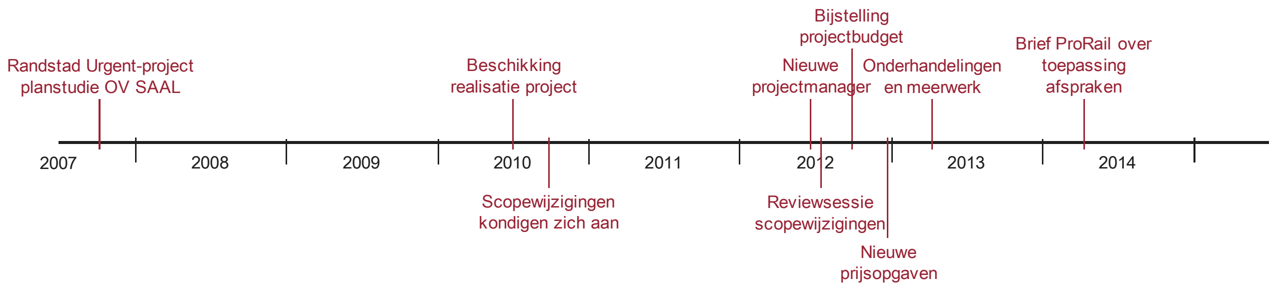
4.2 Reconstructie feitelijk verloop project OV SAAL KT cluster c

In figuur 2 zijn de betekenisvolle momenten in het feitelijk verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing van het project OV SAAL KT cluster c in de tijd weergegeven.

[16]) Het project OV SAAL maakt (financieel) ook onderdeel uit van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer; er is een nauwe samenhang als het gaat om het samenloopvak op de Zuidtak en de goederenroutering (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010a). Vanwege de eerdere start van het project OV SAAL KT cluster c is evenwel het directeurenoverleg en niet het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer het besluitvormend overleg.

[17]) De investeringen in het openbaar vervoer in de Noordvleugel moeten leiden tot een grote kwaliteitssprong passend bij de metropolitane ontwikkeling van de Noordvleugel.

[18]) Op 14 oktober 2010 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat 2010 opgegaan in het ministerie van Infrastructuur en Milieu.



Figuur 2. Betekenisvolle momenten project OV SAAL KT cluster c

4.2.1 Randstad Urgent-project planstudie OV SAAL

Het eerste betekenisvolle moment doet zich voor op 29 oktober 2007. Op die dag tekenen de minister van Verkeer en Waterstaat en de wethouder van de gemeente Amsterdam, samen met ongeveer veertig andere bestuurders, tijdens de eerste Randstad Urgent-conferentie in de Ridderzaal voor het tijdig halen van mijlpalen en het nemen van besluiten. De planstudie OV SAAL is een van de Randstad Urgent-projecten die bestuurlijke aandacht en druk nodig hebben om vooruitgang te boeken (Randstad Urgent, 2007). Vooruitlopend op kansrijke oplossingen in het openbaar vervoer in de Noordvleugel op de middellange- en lange termijn wordt besloten om ook al op korte termijn maatregelen te treffen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008b). De president-directeur van ProRail zegt toe dat de kortetermijnmaatregelen voor 2013 gerealiseerd zijn[19]). Dat moet in principe ook met het oog op de opening van de Hanzelijn in 2013 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008a).

'Knopen doorhakken en besluiten nemen', daar gaat het om in Randstad Urgent (Randstad Urgent, 2007, 2008: 7). Als de minister van Verkeer en Waterstaat op 11 mei 2010 het *Tracébesluit spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad, maatregelen korte termijn* ondertekent, is de planuitwerking echter eigenlijk nog niet afgerond, blijkt uit de interviews. Dat vertaalt zich in een, in de aanbestedingsprocedure al aangekondigde, latere bijbestelling voor de Zuidasdok (van baseline 2 naar baseline 3).

4.2.2 Beschikking realisatie project OV SAAL KT cluster c

Op 14 april 2010 dient ProRail de *Subsidieaanvraag project OV SAAL Korte Termijn traject Hoofddorp-Diemen* in. In de subsidieaanvraag is de scope van het project OV SAAL KT cluster c beschreven, conform de zogenoemde baseline 3. De geplande oplevering is eind 2016. De raming van de kosten is gebaseerd op die voor baseline 2 plus het saldo van de verwachte verschillen tussen baseline 2 en baseline 3 (saldo bijbestelling voor de Zuidasdok is € 24 mln. exclusief BTW) (ProRail, 2010i).

Zoals in de introductie al beschreven, verstrekt het ministerie van Verkeer en Waterstaat op 22 juni 2010 de *Wijzigingsbeschikking realisatie OV SAAL KT cluster c* voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c ter hoogte van in totaal € 508,6 mln. exclusief BTW[20]). In de beschikking is een aantal afspraken over tijd en geld vastgelegd. Voor de scope van het project OV SAAL KT cluster c wordt verwezen naar de door ProRail ingediende subsidieaanvraag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010a).

---

[19]) De toezegging dat de kortetermijnmaatregelen voor 2013 gerealiseerd zijn, blijkt gelet op onder meer de te doorlopen procedures al snel niet realistisch, blijkt uit de interviews.

[20]) Voor de term wijziging in de *Wijzigingsbeschikking realisatie OV SAAL KT cluster c* is gekozen omdat al eerder beschikkingen zijn verstrekt voor de voorbereiding van het project OV SAAL KT cluster c.

In september 2010 wordt de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c gegund aan de aannemerscombinaties Alliantie Amsterdamspoor (Zuidtak Oost) en Alliantie Amsterdamse WALTZ (Zuidtak West). Ingegeven door de positieve ervaring bij de Betuweroute wordt gekozen voor de aanbesteding van twee alliantiecontracten, blijkt uit de interviews. De gunning valt ongeveer € 95 mln. exclusief BTW goedkoper uit dan het budget (opgave ProRail op basis van definitieve verwervingsramingen).

4.2.3 Scopewijzigingen kondigen zich aan

Op 7 september 2010 laat de projectmanager aan de projectbegeleider een schets van een gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog zien. Een dag later stuurt de projectbegeleider een e-mail aan de projectmanager: '(…) Er is een beschikking voor het project OV SAAL KT cluster c afgegeven met een vastgelegde scope en de opdrachtgever heeft enkele malen aangegeven geen behoefte te hebben aan het opnieuw ter discussie stellen van de hoofdlijnen, bestaande uit beide dubbele vorken en viersporigheid. Aan de andere kant zien we natuurlijk graag besparingen tegemoet. We hebben dus een aantal vragen: wat is de bedoeling van deze ontwerpslag, wie heeft daartoe opdracht gegeven, waarom is dit onbekend bij de opdrachtgever, (…) is het de bedoeling scope, tijd en geld van het project OV SAAL KT cluster c bij te stellen?'

Het wijzigen van het ontwerp van de Utrechtboog is een initiatief van de directie Vervoer en Dienstregeling[21]). Op 21 september 2010 geeft ProRail tijdens een overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat een presentatie over de zogenoemde optimalisatie van het project OV SAAL KT cluster c. Uit die presentatie blijkt dat de aanleiding voor de optimalisatie een heroriëntatie voor het project OV SAAL KT cluster a is (voor dat project lukt het niet binnen het budget een plan te ontwikkelen). Die heroriëntatie heeft evenwel ook effecten voor het project OV SAAL KT cluster c. Het doel van de optimalisatie van het project OV SAAL KT cluster c is meer capaciteit en meer kwaliteit/robuustheid. Voor het ontwerp van de Utrechtboog betekent dit onder meer dat er geen (storings- en onderhoudsgevoelige) hoge snelheidswissels meer worden toegepast. Daarnaast worden ook de mogelijkheden van het toepassen van zogenoemd kort volgen nog onderzocht, in samenhang met het heroverwegen van de bijstuurvoorzieningen (minder bijstuurwissels) (ProRail, 2010g)[22]). Ook het toepassen van kort volgen is een initiatief van de directie Vervoer en Dienstregeling.

De optimalisatie van het project OV SAAL KT cluster c is intussen op 7 september 2010 ter consultatie aan de vervoerders aangeboden op de Tafel van vergroting (ProRail, 2010b). Aanvankelijk zijn de Nederlandse Spoorwegen verrast. 'Met de beschikking liggen tijd, geld en scope vast en heeft ProRail een opdracht tot realisatie gekregen. Verdere optimalisatie kan ik mij voorstellen, maar wijziging van de scope zie ik als een bedreiging voor de voortgang van het project', schrijft de manager productontwikkeling van de Nederlandse Spoorwegen op 20 september 2010 aan ProRail.

---

[21]) In het directeurenoverleg op 2 november 2010 geeft ProRail aan: 'Binnen cluster c vinden geen functionele wijzigingen plaats vanuit ProRail Projecten. Deze vinden binnen de directie Vervoer en Dienstregeling plaats' (ProRail, 2010h: 1). Ook de projectbegeleider merkt dat later, op 23 juni 2011, op in de memo *Scope OV SAAL KT cluster c*. 'Een probleem daarbij is dat mijn overleg met de directie Projecten is, dat alle nieuwe eisen/wensen/visies ontwikkeld worden binnen de directie Vervoer en Dienstregeling, dat de directie Vervoer en Dienstregeling eerst overeenstemming wenst te bereiken met de Nederlandse Spoorwegen (en de goederenvervoerders), dat de directie Vervoer en Dienstregeling het met de Nederlandse Spoorwegen afgestemde product laat vaststellen in het interne directeurenoverleg en soms inbrengt in het directeurenoverleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu, en dat het afgeronde product pas daarna wordt ingebracht in mijn overleg met de directie Projecten' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b: 2).

[22]) Kort volgen, is evenals het zogenoemd robuust spoor, onderdeel van simpel spoor (ProRail, 2010d). 'Kort volgen is een set van maatregelen die onderdeel uitmaakt van een totaalkader: de integrale samenhang van dienstregeling, uitvoering, bijsturing, materieel en infra (simpel spoor)' (ProRail, 2010a).

De Nederlandse Spoorwegen hebben ook inhoudelijke argumenten om vooralsnog niet akkoord te gaan met alle optimalisaties van het project OV SAAL KT cluster c. Die inhoudelijke argumenten betreffen de mindere flexibiliteit en lagere snelheid door het gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog. Daarnaast wachten de Nederlandse Spoorwegen een voorstel voor het heroverwegen van de bijstuur-voorzieningen af (Nederlandse Spoorwegen, 2010: 2).

Op 12 oktober 2010 bespreekt het directeurenoverleg[23]) de stand van zaken van het project OV SAAL KT cluster c, inclusief het onderzoek naar de mogelijkheden van de toepassing van kort volgen. De programmamanager van ProRail geeft aan dat een geschillennotitie over het gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog in het sectorteam zal worden besproken en daarna ter besluitvorming aan het directeu-renoverleg zal worden voorgelegd. Het afdelingshoofd Spoorvervoer (van het ministerie van Infrastruc-tuur en Milieu) geeft echter aan dat het punt niet meer op de agenda van het directeurenoverleg hoort, omdat al een beschikking is verstrekt voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c (ProRail, 2010c).

Op 25 oktober 2010 neemt de directie van ProRail het besluit om kort volgen in het project OV SAAL toe te passen[24]): ‘Kort volgen is van essentieel belang om het spoor efficiënter te maken (…). In OV SAAL wordt kort volgen in volle omvang ingezet: in de verschillende onderdelen van OV SAAL zullen de gereedschappen uit de gereedschapskist onverkort en volledig worden toegepast. (…) Onderkend wordt dat de keuze voor kort volgen consequenties kan hebben voor planning en kosten. Er wordt geen parallelle terugvalvariant ontworpen. Als de planning in gevaar dreigt te komen, zoekt de directie met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen naar oplossingen’ (ProRail, 2010f).

Op 2 november 2010 bespreekt het directeurenoverleg opnieuw de stand van zaken van het project OV SAAL KT cluster c en het onderzoek naar de mogelijkheden van de toepassing van kort volgen. De directeur Vervoer en Dienstregeling geeft aan dat er naar zijn mening binnen het Tracébesluit mag worden geoptimaliseerd. ProRail en de Nederlandse Spoorwegen hebben evenwel nog geen overeen-stemming over de wijziging van het ontwerp van de Utrechtboog. Wat de implementatie van kort volgen betreft wordt afgesproken dat ProRail en de Nederlandse Spoorwegen samenwerken aan een plan van aanpak dat ook de Nederlandse Spoorwegen een comfortabel gevoel geeft (ProRail, 2010h).

De projectbegeleider heeft intussen grote moeite met wat hij noemt het ‘verstoppertje spelen’ door ProRail. Op 10 november 2010 stuurt hij een e-mail aan het afdelingshoofd Spoorvervoer, waarin hij die moeite beschrijft: ‘Ik krijg een kwartaalrapportage, waarin het grootste risico op dit moment niet wordt vermeld. Er speelt de mogelijkheid van een scopewijziging voor het project OV SAAL KT cluster c (…). Wanneer ProRail dit soort zaken niet meer in haar kwartaalrapportage meldt, zijn deze van nul en generlei waarde. Je kan er immers niet meer op vertrouwen.’

---

[23]) Het directeurenoverleg betreft dan nog het overleg directeuren OV SAAL sector en ministerie van Infrastructuur en Milieu.

[24]) Dat het besluit ook de toepassing van kort volgen in het project OV SAAL KT cluster c betreft, maakt de directie van ProRail een maand later, op 22 november 2010, nog eens expliciet. ‘De directie wil dat kort volgen maximaal wordt toegepast op OV SAAL cluster a en c’ (ProRail, 2010e).

Op 12 januari 2011 bespreekt het directeurenoverleg het project OV SAAL KT cluster c. Omdat de vergadering zich in 'blessuretijd' bevindt, wordt alleen het advies van een werkgroep van ProRail en de Nederlandse Spoorwegen besproken om voor het gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog te kiezen voor variant 2B – vorkaansluiting met 1:15 wissels en opheffing van de snelheidsbeperking tussen de aansluiting en station Duivendrecht – die € 3 à 4 mln. duurder is dan het vigerend ontwerp (ProRail e.a., 2011a)[25]). Het directeurenoverleg stemt in met het advies: 'IenM is akkoord met het advies van de werkgroep, mits de extra kosten binnen het huidige plaatje van het project kunnen worden opgelost. Met andere woorden er komt geen nieuwe beschikking. ProRail is akkoord onder voorbehoud van de financiering van de € 3 à 4 mln. in bredere zin (…).' Het directeurenoverleg spreekt verder zijn waardering uit dat ProRail en de Nederlandse Spoorwegen overeenstemming hebben bereikt (ProRail, 2011b: 3)[26]).

Om de samenhang en consistentie tussen de deelprojecten van OV SAAL, evenals de planning en het budget te bewaken wordt het coördinatieoverleg OV SAAL in het leven geroepen. Het coördinatieoverleg OV SAAL is ook het voorportaal van het directeurenoverleg. Onder de deelnemers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail zijn ook de projectbegeleider en projectmanager van het project OV SAAL KT cluster c. Het eerste coördinatieoverleg OV SAAL is op 2 maart 2011 (ProRail, 2011d)[27]).
In het tweede coördinatieoverleg OV SAAL op 29 maart 2011 wordt de memo *Implementeren kort volgen in OV SAAL KT* besproken. In de memo schrijft de projectmanager: 'Het project OV SAAL KT is een project dat zich deels in de planuitwerkingsfase bevindt en deel in de realisatiefase. Omdat bij de nadere uitwerking van cluster a duidelijk is geworden dat de gevraagde functionaliteit voor de korte termijn en de middellange termijn op basis van het toen vigerende beleid niet binnen budget was te realiseren is in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu besloten om kort volgen toe te passen in het project OV SAAL KT. (…) Het besluit om kort volgen toe te passen heeft een grote invloed op de lopende opdrachten voor OV SAAL KT. Dit betreft zowel scope, geld en planning.' De memo is bedoeld om de leden van het coördinatieoverleg OV SAAL inzicht te geven en te komen tot een gedeelde visie over de aanpak en consequenties voor onder meer het project OV SAAL KT cluster c. De memo bevat een overzicht van de diverse wijzigingen die als gevolg van kort volgen voor het project OV SAAL KT cluster c in voorbereiding zijn (ProRail, 2011e). Tijdens het coördinatieoverleg OV SAAL meldt de projectmanager dat ProRail en de Nederlandse Spoorwegen ook overeenstemming hebben bereikt over de bijstuurvoorzieningen[28]). Het coördinatieoverleg OV SAAL spreekt af dat de projectmanager en projectbegeleider de mogelijke consequenties van kort volgen voor het project OV SAAL KT cluster c in een apart overleg bespreken (ProRail, 2011c).
Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, bespreken de projectmanager en projectbegeleider onder meer het proces voor goedkeuring van de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c (vergelijk ProRail, 2011f).

---

25) Bij de nadere uitwerking van variant 2B blijkt dat variant 2B toch een aantal nadelige consequenties heeft. Daarom is later gezocht naar een alternatief ontwerp (ProRail, 2011g).

26) Een conceptbrief met als strekking dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu akkoord is met het gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog ('een eerste gevolg van de nieuwe ontwerpvisie voor infrastructuur als gevolg van robuust spoor') en de vraag aan ProRail hem per ommegaande te informeren over de consequenties voor tijd en geld, stuurt de projectbegeleider alvast aan de projectmanager (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011d). Het is de bedoeling de directeur-generaal Mobiliteit (later: directeur-generaal Bereikbaarheid) deze brief aan de president-directeur van ProRail te laten sturen. De (definitieve) brief is echter niet verstuurd. Waarom de brief niet is verstuurd, hebben wij niet kunnen achterhalen.

27) Het achtste en laatste coördinatieoverleg OV SAAL is op 8 oktober 2011.

28) Op 29 maart 2011 vraagt de stuurgroep bijsturing de directeur Vervoer en Dienstregeling en de directeur NS Reizigers om de voorkeursvariant voor de bijstuurvoorzieningen te bevestigen (ProRail e.a., 2011).

Op 23 juni 2011 stuurt de projectbegeleider de memo *Scope OV SAAL KT cluster c* aan de directeur Spoorvervoer (later: directeur Openbaar Vervoer en Spoor). In de memo concludeert de projectbegeleider dat de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c een jaar verder is, maar dat er nog steeds geen definitieve, stabiele scope is. Zijn advies is om het eerstvolgende overleg met ProRail te benutten om een tijdpad af te spreken voor goedkeuring van de voornaamste scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c. 'Ik heb ProRail tot nu toe niet kunnen overtuigen van de noodzaak informatie te delen, te zorgen voor een goede vastlegging van afwegingen en een zorgvuldige onderbouwing met op feiten gebaseerde argumentatie', schrijft de projectbegeleider ook (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011b: 2).
Vervolgens wordt er veelvuldig informatie uitgewisseld om te komen tot een voor de buitenwereld leesbare notitie met een toelichting op de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c. Aanvankelijk is de toelichting niet naar tevredenheid van de projectbegeleider[29]), maar op 14 september 2014 2011 stuurt de projectbegeleider een e-mail aan ProRail waarin hij aangeeft dat hij de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c met een positief advies binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal voorleggen.

Eerder, op 17 augustus 2011 informeert de directeur Spoorvervoer ProRail akkoord te zijn met het verzoek van ProRail om de planstudiekosten voor de toepassing van kort volgen in OV SAAL te mogen boeken op de verstrekte beschikking voor de voorbereiding van het project OV SAAL KT cluster c. In de brief schrijft de directeur Spoorvervoer: 'Ik vind het van belang dat voor het project OV SAAL kort volgen wordt uitgewerkt, ook voor cluster c. In het kader van de planstudies voor OV SAAL KT cluster a en voor OV SAAL 2020 is immers gebleken dat kort volgen onmisbaar is voor capaciteit en kwaliteit van de dienstregeling' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011c: 1).

Op 10 oktober 2011 stuurt de projectmanager de memo *Toelichting scopewijziging OV SAAL cluster c* aan de directeur Openbaar Vervoer en Spoor. 'In deze memo, die in nauwe samenwerking met de Nederlandse Spoorwegen is opgesteld, wordt een toelichting gegeven op de wijzigingen van OV SAAL KT cluster c met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van de treindienstuitvoering. Dit heeft in concreto geleid tot wijzigingen van de specificaties voor de aansluiting van de Utrechtboog en de bijstuurvoorzieningen.' In de memo is het verschil in (meer)kosten en baten aangegeven (ProRail, 2011h: 1)[30]).

4.2.4 Nieuwe projectmanager OV SAAL KT cluster c

Voor het projectteam is het lastig hoe met de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c om te gaan, blijkt uit de interviews. De projectmanager ervaart de spanning tussen enerzijds de opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu het project OV SAAL KT cluster c te realiseren en anderzijds het besluit van de directie van ProRail kort volgen toe te passen als heel vervelend. In mei 2012 draagt hij, als hij wordt gevraagd een ander programma binnen ProRail te managen, het project OV SAAL KT cluster c over aan een nieuwe projectmanager[31]).

---

[29]) Op 18 augustus 2011 stuurt de projectbegeleider nog een e-mail aan ProRail waarin hij aangeeft het zat te zijn, het te doen met de informatie die er is en binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal melden dat ProRail niet in staat is of bereid is om principiële scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c toe te lichten.

[30]) Omdat enkele verslagen van het directeurenoverleg in 2011 niet beschikbaar konden worden gesteld, hebben wij niet kunnen nagaan of de scopewijzigingen van het project OV SAAL in bijvoorbeeld het directeurenoverleg op 19 oktober 2011 zijn besproken.

[31]) De relatie en de informatie-uitwisseling tussen de nieuwe projectmanager en projectbegeleider is moeizaam, blijkt uit de interviews.

Hoe de communicatie binnen ProRail over de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c feitelijk is verlopen, hebben wij niet kunnen achterhalen. De verhoudingen binnen de directie van ProRail waren zo dat de directie Vervoer en Dienstregeling initiatieven kon nemen met consequenties voor scope, tijd en geld van lopende projecten, blijkt uit de interviews.

Als de projectmanager het project OV SAAL KT cluster c overdraagt, is baseline 4 (met de scopewijzigingen) al geïntroduceerd. Op 5 maart 2012 stuurt de projectmanager nog een memo aan de directeur Projecten en de directeur Financiën. In de memo schrijft hij dat door de vereenvoudiging van het ontwerp een besparing van € 53,4 mln. exclusief BTW wordt gerealiseerd. Naast de besparing worden echter ook € 30,0 mln. aan extra kosten gemaakt en is er een vertraging van anderhalf jaar opgelopen. Van de € 30,0 mln. komt € 16,6 mln. ten laste van de beschikking en wordt in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu € 13,4 mln. ten laste van de besparing gebracht. 'Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (de projectbegeleider) is door het projectteam volledig geïnformeerd over de scopewijzigingen met bijbehorende financiële- en planningsconsequenties. Hij heeft kenbaar gemaakt dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu de subsidie wil wijzigen en in overeenstemming wil brengen met de nieuw vastgestelde scope. Onderdeel van de planwijzigingen is het vervallen van alle scope die voor rekening van het project Zuidas zou komen (€ 24 mln. exclusief BTW).' Het voorstel van de projectmanager is de hoogte van de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c met € 40 mln. exclusief BTW te verlagen (ProRail, 2012c). De berekening bij het voorstel de hoogte van de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c te verlagen, is gebaseerd op een samen met de aannemerscombinatie Alliantie Amsterdamse WALTZ opgesteld overzicht van kostencomponenten voor de Zuidtak West, dat is geëxtrapoleerd voor de Zuidtak Oost, blijkt uit de interviews.

Een conceptbrief met dezelfde strekking – het verlagen van de hoogte van de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c met € 40 mln. exclusief BTW[32]) – stuurt de projectmanager op 17 april 2012 alvast aan de projectbegeleider voor reactie (ProRail, 2012f). Het is de bedoeling de president-directeur van ProRail deze brief aan de minister van Infrastructuur en Milieu te laten sturen. De (definitieve) brief is echter niet verstuurd. Waarom de brief niet is verstuurd, hebben wij niet kunnen achterhalen.

4.2.5 Reviewsessie scopewijzigingen project OV SAAL KT cluster c

De projectbegeleider heeft intussen op 16 februari 2012 de memo *Scopewijziging OV SAAL KT cluster c* aan de directeur Openbaar Vervoer en Spoor gestuurd. De memo is bedoeld ter informatie, zodat binnen de directie Openbaar Vervoer en Spoor een discussie gevoerd kan worden over de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c. Vervolgens kan de projectbegeleider een nota opstellen voor besluitvorming over de scopewijziging door de minister van Infrastructuur en Milieu, is zijn idee[33]). 'De scopewijziging zelf kan alleen maar worden bevestigd door de minister omdat ProRail werkt aan realisatie van het onderliggende ontwerp. Elke andere beslissing kost tenminste € 30 mln. exclusief BTW en leidt tot verder uitstel van het project met tenminste een jaar', schrijft de projectbegeleider. 'Er is overigens ook geen reden de scopewijziging niet te accepteren. De reiziger wordt er beter van en het project valt beduidend goedkoper uit' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012c: 1).

---

[32]) In de conceptbrief wordt daarnaast aangegeven dat ProRail een inventarisatie maakt van mogelijke versnellingsmaatregelen om de opgelopen vertraging van anderhalf jaar te minimaliseren. In overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal een keuze worden gemaakt voor versnellingsmaatregelen (ProRail, 2012f).

[33]) Op 23 februari 2012 stuurt de projectbegeleider een e-mail aan ProRail dat hij intern heeft aangegeven dat de (beperkte) scopewijziging voor de vervanging van de hogesnelheidswissel bij Riekerpolder akkoord is. De scopewijziging moet alleen nog formeel worden bekrachtigd door het directeurenoverleg.

Op 13 juni 2012 organiseert de projectbegeleider een reviewsessie. Naast het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail, zijn ook de gemeente Amsterdam, de Nederlandse Spoorwegen en drie experts aanwezig. ‘De reviewsessie is bedoeld om vast te kunnen stellen of het (concept) oordeel van de directie Openbaar Vervoer en Spoor over de scopewijzigingen logisch en plausibel is opgebouwd, volledig is en logisch voortvloeit uit de beschikbare informatie. De reden is dat dit het eerste robuuste spoorontwerp is dat binnen het programma Hoogfrequent Spoorvervoer in uitvoering wordt genomen’, licht de projectbegeleiding in een e-mail toe.
De conclusie van de reviewsessie is dat ProRail en de Nederlandse Spoorwegen scopewijzigingen hebben ingediend die beter zijn voor de reiziger en minder investeringen vragen. Het (concept) oordeel van de directie Openbaar Vervoer en Spoor over de scopewijzigingen is juist, maar de onderbouwing dient op onderdelen anders geformuleerd of aangevuld te worden. Ook merken de experts nog op dat de indruk bestaat dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu de scopewijzigingen opgelegd heeft gekregen. De aanbeveling is om met scopewijzigingen in het vervolg transparant en conform een protocol om te gaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012d).

Op 4 september 2012 bespreekt het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer de stand van zaken van OV SAAL. Wat betreft het project OV SAAL KT cluster c wordt stil gestaan bij het verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing: ‘Tijdens de uitwerking is door ProRail besloten om kort volgen en robuust spoor toe te passen (…). Dit heeft geresulteerd in een vereenvoudiging van het ontwerp voor cluster c waar deze principes zijn toegepast voor zover dit kan binnen de vigerende wet- en regelgeving. Sinds 2011 vinden de werkzaamheden bij ProRail en de allianties plaats op basis van de aangepaste scope zonder dat de consequenties voor tijd, geld en risico’s inzichtelijk zijn gemaakt en vastgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Milieu[34]). Een weg terug is er feitelijk niet meer, terwijl er nog steeds onduidelijkheid is over de consequenties voor tijd en geld. In overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail is geconcludeerd dat dit niet de gewenste manier van samenwerken, afstemming en besluitvorming is.’ Het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer spreekt af dat uiterlijk eind 2012 een gewijzigde beschikking wordt voorgelegd met de wijzigingen in de scope, het benodigde budget en een realistische planning (ProRail, 2012e: 8).

Op 10 september 2012 wordt in het directeurenoverleg eveneens stil gestaan bij het verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing van het project OV SAAL KT cluster c. Het directeurenoverleg spreekt af dat voor eventuele toekomstige scopewijzigingen een wijzigingsprocedure wordt opgestart. Dat betekent dat de noodzaak van een scopewijziging eerst wordt besproken in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer dat al dan niet kan besluiten tot het uitwerken van een voorstel met de consequenties voor tijd en geld. Pas als er expliciet overeenstemming is over dat voorstel vinden de werkzaamheden op basis van de gewijzigde scope plaats. Het directeurenoverleg besluit eveneens dat uiterlijk eind 2012 een gewijzigde beschikking wordt voorgelegd met de wijzigingen in de scope, het benodigde budget en een realistische planning (ProRail, 2012d).

[34]) Medio 2011 heeft ProRail de aannemerscombinaties Alliantie Amsterdamspoor en Alliantie Amsterdamse WALTZ al gevraagd hun werkzaamheden aan te passen/op te schorten met het oog op de toekomstige baseline 4 (met scopewijzigingen). Hiervoor heeft ProRail verschillende wijzigingen aan de aannemerscombinaties verstrekt om de consequenties voor tijd en geld te minimaliseren (ProRail, 2012c).

4.2.6 Bijstelling projectbudget OV SAAL KT cluster c

Op 5 november 2012 stuurt de directeur-generaal Bereikbaarheid de *Wijzigingsbeschikking 2012* aan de president-directeur van ProRail. Bijlage 5 bij de wijzigingsbeschikking geeft een overzicht van de bijgestelde projectbudgetten. Hoewel het bijgesteld projectbudget voor OV SAAL KT cluster c door onder meer de prijsbijstelling 2012 en de Btw-verhoging lastig is te vergelijken met de hoogte van de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c, blijkt de laatste met € 40 mln. exclusief BTW te zijn verlaagd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012e). Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, is het voorstel van de projectmanager de hoogte van de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c met € 40 mln. te verlagen financieel wel verwerkt ondanks dat de (definitieve) brief niet is verstuurd (vergelijk paragraaf 4.2.4).

4.2.7 Nieuwe prijsopgaven aannemerscombinaties

Op 30 november 2012 merkt ProRail in het directeurenoverleg op dat naar aanleiding van de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c in december 2012 nieuwe prijsopgaven van de aannemerscombinaties Alliantie Amsterdamspoor en Alliantie Amsterdamse WALTZ volgen: ‘Omdat er druk zit op het budget en de kans is dat het niet hier binnen past, is het verzoek aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu om eventueel gereserveerde middelen nog even vast te houden omdat dit mogelijk nodig is. In januari 2013 heeft ProRail de prijsopgave geanalyseerd en meer zicht op de planning’ (ProRail, 2012a: 1).

Eind december 2012 ontvangt ProRail de nieuwe prijsopgaven van de aannemerscombinaties Alliantie Amsterdamspoor en Alliantie Amsterdamse WALTZ. De nieuwe prijsopgaven zijn veel hoger dan verwacht en passen niet binnen het budget; het budget dreigt met 140,3 mln. exclusief BTW te worden overschreden (terwijl de gunning nog goedkoper uitviel dan het budget) (ProRail, 2013g). Het verrast ProRail onaangenaam, blijkt uit de interviews.

Op 23 januari 2013 meldt ProRail in het directeurenoverleg: ‘Aan beide allianties is gevraagd een prijsopgave te doen, waarbij de einddatum voor oplevering in stand moet blijven. Het resultaat was een voor ProRail onaanvaardbare overschrijding van het budget. Er wordt daarom nu intern ProRail bekeken welke scenario’s denkbaar zijn, mede als input voor het overleg op 28 januari 2013 met de Raden van Bestuur van de aannemers binnen de allianties om te zien of de samenwerking op een andere manier is in te richten. Een van de scenario’s zou kunnen zijn de einddatum van 2016 naar 2017 te verschuiven in verband met het voorkomen van versnellingskosten.’ Het ministerie van Infrastructuur en Milieu constateert dat OV SAAL bij de Nederlandse Spoorwegen hoog op de prioriteitenlijst staat en dat de kosten niet het enige criterium moeten zijn bij de afweging. Ook de kwaliteit van de reis en het aanbod van treinen spelen een rol. Het directeurenoverleg spreekt af dat ProRail de komende weken de balans opmaakt van de verschillende scenario’s en dit tijdig deelt met het ministerie van Infrastructuur en Milieu (ProRail, 2013c: 3).

4.2.8 Onderhandelingen over prijsopgaven en instemming met meerwerk

In februari 2013 vervangt ProRail de projectmanager. De projectmanager die in 2012 het project OV SAAL KT cluster c overdroeg (vergelijk paragraaf 4.2.4) wordt door de directeur Projecten gevraagd om het onderhandelingstraject met de aannemerscombinaties te gaan leiden.

De projectmanager informeert op 28 februari 2013 de directeur Projecten en de directeur Financiën over het proces om enerzijds te borgen dat het werk 'buiten' conform de versnellingsplanning doorgaat en anderzijds te zoeken naar oplossingen voor het budgettekort (beoordelen van en onderhandelen over de nieuwe prijsopgaven) (ProRail, 2013g)[35]). De memo *OV SAAL cluster c; procesvoorstel n.a.v. aanbiedingen baseline 4* – met in een bijlage het overzicht van het budget, de gunning en de nieuwe prijsopgaven – stuurt de projectmanager na het weekend, op 4 maart 2013, aan de projectbegeleider die onaangenaam verrast is.
Over het vervolgproces wordt (intensief) overlegd tussen het ministerie van Infrastructuur en ProRail[36]). De projectmanager informeert de projectbegeleider wekelijks over het verloop van de onderhandelingen. Het verschil tussen de prognose eindstand en het beschikbare budget wordt elk week kleiner (ProRail, 2013f). Op 26 maart 2013 stuurt de projectgeleider dan ook een e-mail aan de plaatsvervangend directeur Openbaar Vervoer en Spoor: 'Vanochtend was ik bij de projectmanager. (…) Kortom, er is nog steeds sprake van een enorme kostensprong (…) maar de problemen lijken beheersbaar.'

Op 29 mei 2013 meldt ProRail in het directeurenoverleg dat de intensieve onderhandelingen met een aannemerscombinatie zijn afgerond en met de andere aannemerscombinatie nog lopen. Over de stand van zaken zal voor 6 juni 2013 een brief aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu worden gestuurd. Op de vraag van het ministerie van Infrastructuur en Milieu wat de resultaten van de onderhandelingen zijn, antwoordt ProRail 'dat het streven is op een forse reductie van het eerdere tekort uit te komen en dat het werk conform planning ondertussen gewoon doorgaat' (ProRail, 2013i: 1).

Op 7 juni 2013 verzoekt ProRail de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu via een brief om in te stemmen met de aangepaste opdrachtverlening aan de aannemerscombinatie Alliantie Amsterdamse WALTZ (ProRail, 2013d).
Op 18 juli 2013 reageert de directeur Openbaar Vervoer en Spoor op de brief van ProRail. 'Uit de door u op projectniveau gegeven toelichting leid ik af dat uw vraag om in te stemmen met de meerwerkopdracht niet betekent dat er aanvullend budget nodig is. Door een strakke financiële sturing zou het mogelijk moeten zijn het project binnen de huidige financiële kaders van de beschikking uit te kunnen voeren. Ik hecht er aan dit expliciet te maken en te onderbouwen alvorens in te stemmen met uw voorstel. Wel zal in ieder geval het budget onvoorzien voor de kosten van het meerwerk worden aangesproken. Conform de beschikking is daarvoor toestemming nodig van mijn ministerie. Hiervoor is een compleet en gevalideerd beeld noodzakelijk voor het totale project OV SAAL KT cluster c. In uw brief geeft u echter aan dat hiervoor onder andere eerst de onderhandelingen met de tweede aannemerscombinatie moeten worden afgerond. Dit betekent dat mijn ministerie op dit moment nog niet kan voldoen aan uw vraag' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013a: 1).

Nadat ook de intensieve onderhandelingen met de andere aannemerscombinatie zijn afgerond, informeert ProRail op 26 augustus 2013 de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de onderhandelingsresultaten. In de brief verzoekt de president-directeur van ProRail om 'na ontvangst van onderzoek door bureau Horvat & Partners, de hierboven genoemde meerwerkovereenkomsten voor een totaal van € 96,8 mln. exclusief BTW te accorderen. Dit leidt op dit moment niet tot noodzaak voor een hoger budget. Mocht ProRail er niet in slagen de nu nog te hoge prognose eindstand terug te brengen, dan zal ik u daarover tijdig informeren' (ProRail, 2013e: 2)[37]).

---

35) Het beoordelen van de nieuwe prijsopgaven is complex omdat 'het een kluwen is van scopewijzigingen, gewijzigde wet- en regelgeving, vertragingsoorzaken, uitgangspunten voor verrekening en dergelijke' (ProRail, 2013g: 2).

36) Aanvankelijk dringt de projectbegeleider aan op een brief waarin ProRail de verwachte kostenstijging meldt.

37) ProRail heeft Horvat een quickscan op de prognose eindstand laten uitvoeren. Horvat concludeert onder meer dat de prognose eindstand een goed beeld geeft van de te verwachten kosten (Horvat, 2013).

Op 23 september 2013 licht ProRail op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu in het directeurenoverleg toe dat de prijsopgaven terug zijn gebracht tot een zodanig niveau dat geen aanvullend budget nodig is (ProRail, 2013h).

Op 16 december 2013 reageert de directeur-generaal Bereikbaarheid op de brief van ProRail over de onderhandelingsresultaten: ‘Er zijn in het project OV SAAL KT cluster c meerdere scopewijzigingen om nieuwe inzichten ten aanzien van kwaliteit en capaciteit te kunnen realiseren die soms op projectniveau aan mijn ministerie zijn toegelicht en soms niet. In ieder geval is bij belangrijke scopewijzigingen niet de schriftelijke procedure gevolgd die tussen u en mij is afgesproken. Deze scopewijzigingen maken tezamen het meerwerk nodig, waarvoor u mijn toestemming vraagt. Het project is echter volop in uitvoering. (…) Ik verleen u daarom de door gevraagde instemming voor het opdragen van meerwerk ad € 96,8 mln. U heeft aangegeven dat u het mogelijk acht door een stringente kostenbewaking het project toch binnen het vigerende budget (…) te kunnen realiseren. Ik zie daarom op dit moment geen reden de u verleende beschikking bij te stellen’ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013b: 1).

De actuele prognose eindstand is een positief resultaat van ongeveer € 35 mln. ten opzichte van het bijgestelde budget voor het project OV SAAL KT cluster c (ProRail, 2015a).

4.2.9 Brief ProRail over toepassing afspraken

Op 6 februari 2014 reageert de president directeur van ProRail in een brief aan de directeur-generaal Bereikbaarheid onder meer op de opmerking van de directeur-generaal Bereikbaarheid dat de afgesproken schriftelijke procedure bij belangrijke scopewijzigingen niet is gevolgd. ‘Hoewel ik de overtuiging heb dat de scopewijzigingen in belangrijke mate bijdragen aan een betrouwbaarder en punctueler spoor ben ik het met u eens dat de afstemming hierover zorgvuldiger had gekund en gemoeten. ProRail zal erop toezien dat scopewijzigingen in voorkomende situatie zorgvuldig en transparant met uw medewerkers zullen worden afgestemd’ (ProRail, 2014a)[38]).

---

[38]) In de brief geeft ProRail ook aan zich maximaal te zullen inspannen om een door het ministerie van Infrastructuur en Milieu gevraagde scopewijziging – verplaatsing relaishuis voor de Zuidasdok – nog in het budget in te passen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013; ProRail, 2014a).

5. Project Doorstroomstation Utrecht

Dit hoofdstuk beschrijft de reconstructie van het feitelijk verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing van het project Doorstroomstation Utrecht (DSSU) aan de hand van de betekenisvolle momenten.

5.1 Introductie project Doorstroomstation Utrecht

Het project Doorstroomstation Utrecht heeft als doel de kwaliteit, robuustheid en capaciteit van de spoorweginfrastructuur rond station Utrecht Centraal te vergroten. Door een aantal maatregelen wordt het voor zowel reizigers- als goederentreinen mogelijk met hogere snelheden, hogere intensiteiten en een grotere betrouwbaarheid te rijden en wordt de op- en overstapcapaciteit van het station vergroot (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014e).

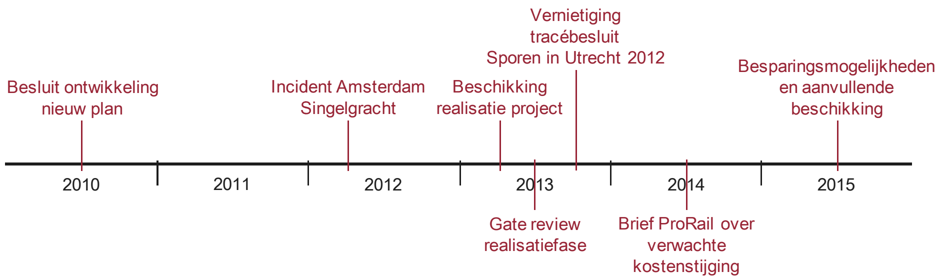
Het project Doorstroomstation Utrecht is onderdeel van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS). Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is ingesteld met als doel te komen tot hoogfrequent spoorvervoer over de drukste trajecten in de brede Randstad en het verwerken van het groeiende goederenvervoer. Op 4 juni 2010 is de voorkeursbeslissing voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer genomen. De voorkeursbeslissing betreft een besluit over een pakket van maatregelen ten behoeve van de benodigde frequentieverhogingen en de goederenroutering, inclusief de bijbehorende projecten, overige maatregelen en afspraken om daar invulling aan te geven. Doorstroomstation Utrecht – 'vrijleggen en kort volgen alle reizigerscorridors en doorrijden goederen' – is een van die projecten (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010c: 16).

Op 1 december 2011 informeert de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer over de afspraken over het programma Beter Benutten die in de bestuurlijke overleggen zijn gemaakt. Van het beschikbare bedrag voor het programma Beter Benutten is € 51 mln. exclusief BTW beschikbaar voor een versnelde realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011f). Het besluit tot een versnelde realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht betekent dat de Tracéwetprocedure parallel loopt met de realisatie. Het idee is dat na het onherroepelijk worden van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* de uitwerking van de voorkeursbeslissing in het *Ontwerptracébesluit Doorstroomstation Utrecht* start. Als gevolg van een vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* op 2 oktober 2013 door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie verder paragraaf 5.2) ondertekent de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 16 juni 2015 het *Tracébesluit Doorstroomstation Utrecht* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015b).

Op 17 april 2013 verstrekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu de beschikking voor de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht ter hoogte van in totaal € 229,7 mln. exclusief BTW (inclusief een risicoreservering van € 23,2 mln.) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d). Op 28 mei 2013 constateert het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer op basis van de resultaten van de Gate review en de uitkomsten van een onderzoek naar dynamisch dubbel doorgaand remmen dat er geen aanleiding is om de gunning uit te stellen; de projectmanager wordt gefeliciteerd met het bereiken van de realisatiefase (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013g). De realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht wordt in juni 2013 gegund aan de aannemerscombinatie U-centRaal.

5.2 Reconstructie feitelijk verloop project Doorstroomstation Utrecht

In figuur 3 zijn de betekenisvolle momenten in het feitelijk verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing van het project Doorstroomstation Utrecht in de tijd weergegeven.



Figuur 3. Betekenisvolle momenten project Doorstroomstation Utrecht

5.2.1 Besluit ontwikkeling nieuw plan voor project Doorstroomstation Utrecht

Het eerste betekenisvolle moment doet zich voor enkele dagen nadat de voorkeursbeslissing voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is genomen. Tijdens de planuitwerking van het project Doorstroomstation Utrecht ontstaat begin 2010 de situatie dat de Nederlandse Spoorwegen afstand nemen van de toen voorliggende inrichtingsvariant, variant 1.8. In juni 2010 besluiten het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail daarom de activiteiten voor de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht, variant 1.8 te stoppen en binnen het budget een nieuw plan te ontwikkelen dat op draagvlak van de Nederlandse Spoorwegen kan rekenen (vergelijk ProRail, 2012i)[39]).
Achteraf vraagt de toenmalig directeur Projectmanagement zich af of de consequenties van het besluit een nieuw plan te ontwikkelen niet zijn onderschat, blijkt uit de interviews.

Vervolgens wordt een nieuw plan ontwikkeld. Op 10 januari 2011 stemt de directie van ProRail in met de nieuwe inrichtingsvariant, variant 4/4[40]). Op 23 mei 2011 stemt ook het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer op voorstel van ProRail in met de ‘pre-keuze’ voor variant 4/4, evenals met een voorinvestering van € 3,3 mln. exclusief BTW[41]). Gedeeld wordt dat het project Doorstroomstation Utrecht versneld kan worden gerealiseerd en dat ProRail in de loop van het jaar de beschikkingsaanvraag zal indienen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011g: 3).

[39]) Een andere variant, variant 2.4, paste niet binnen het budget en de planning.

[40]) Op 10 januari 2011 besluit de directie van ProRail om het project Doorstroomstation Utrecht en het project Vleuten – Geldermalsen (VleuGel) opnieuw geïntegreerd aan te pakken, zodat het project Doorstroomstation Utrecht ongeveer twee jaar eerder gerealiseerd kan worden (vergelijk ProRail, 2012i). Onder de noemer Groot Utrecht wordt het project Doorstroomstation Utrecht ook gelijktijdig gerealiseerd met het project OV Terminal Utrecht en het project Rabobrug.

[41]) Voor de voorinvestering van € 3,3 mln. verstrekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu op 18 februari 2011 een beschikking. Op 21 augustus 2012 wordt een aanvullende beschikking (à € 5,9 mln.) verstrekt voor de voorbereiding van het project Doorstroomstation Utrecht. Op 5 juni 2014 wordt een aanvullende beschikking (à € 4,5 mln.) verstrekt voor de financiering van ATB Vv in het project Doorstroomstation Utrecht.

5.2.2 Incident Amsterdam Singelgracht; integraal herontwerpen railverkeerstechnisch ontwerp

Op 21 april 2012 doet zich een incident voor op het emplacement Amsterdam Singelgracht. Twee reizigerstreinen botsen frontaal op elkaar; een van de reizigerstreinen is door rood gereden. Als gevolg van de botsing overlijdt een persoon en raken ruim tweehonderd personen gewond. Op de dag van de botsing gold een aangepaste dienstregeling vanwege werkzaamheden bij station Amsterdam Sloterdijk. De Inspectie Leefomgeving en Transport (2012) concludeert dat zowel ProRail als de Nederlandse Spoorwegen in overtreding was, omdat ze bij het maken van de dienstregeling de veiligheidsrisico's onvoldoende hebben laten meewegen. ProRail en de Nederlandse Spoorwegen komen onder verscherpt toezicht te staan (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2014).

Als gevolg van het incident Amsterdam Singelgracht komen de ontwerpeisen op het gebied van veiligheid binnen ProRail ter discussie te staan, blijkt uit de interviews. Toetsing aan de aangescherpte ontwerpeisen op het gebied van veiligheid leidt voor het project Doorstroomstation Utrecht tot de conclusie dat het afgeronde railverkeerstechnisch ontwerp (RVTO) integraal herontworpen moet worden (nieuw seinplaatsingsontwerp, nieuw beveiligingsontwerp en nieuw bovenleidingontwerp).
In de brief over de verwachte kostenstijging de dato 4 augustus 2014 (zie verder paragraaf 5.2.6) wordt het incident Amsterdam Singelgracht nog als enige oorzaak genoemd voor het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp. De verwachte consequenties zijn dan een kostenstijging van € 15 mln. exclusief BTW en een vertraging van een jaar (ProRail, 2014d). Later blijkt dat het incident Amsterdam Singelgracht niet de enige oorzaak is voor het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp; de discussie over de seinplaatsing speelde al voor het incident Amsterdam Singelgracht, blijkt uit de werkconferenties (ProRail, 2014i). Ook ontwerpoptimalisaties vanuit de spoorsector door een onvolledig ontwerp bij de aanbesteding is een oorzaak voor het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp (ProRail, 2014i, 2015)[42]).

Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, is het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp een keuze die het projectteam door de afdeling Railtechniek binnen de directie Projecten min of meer krijgt opgelegd (vergelijk ProRail, 2014i). Als gevolg van het incident Amsterdam Singelgracht is veiligheid evenwel een punt dat ook hoog op de agenda van de directie van ProRail staat. Uit de brief over de verwachte kostenstijging blijkt dat de steeds duidelijker wordende consequenties van het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp in oktober 2013 binnen ProRail worden gemeld (ProRail, 2014d). Dit betreft de memo van de projectmanager aan de directeur Projecten en de directeur Projectmanagement waarin hij naar aanleiding van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* de balans opmaakt (zie ook paragraaf 5.2.5). In de memo *Consolidatie DSSU na vernietigen TB SiU* de dato 11 oktober 2013 schrijft de projectmanager: 'Het ongeval Amsterdam in 2012 heeft geleid tot een andere beoordeling van het RVTO, welke veel meer tijd in beslag nam dan was aangenomen.' De projectmanager concludeert dat 'dit alles' herplanning noodzakelijk maakt (ProRail, 2013k: 1). Wij constateren dat in de memo wel de consequenties voor tijd, maar niet voor geld worden gemeld.

[42]) Het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp kost veel meer tijd dan gedacht. Het leidt tot het vijf nieuwe versies van het railverkeerstechnisch ontwerp: RVTO 2.0 (4 oktober 2012), RVTO 3.0 (13 februari 2013), RVTO 4.0 (22 augustus 2014), RVTO 5.0 (20 februari 2014) en RVTO 6.0 (14 augustus 2014).

Wij constateren dat de consequenties van het incident Amsterdam Singelgracht c.q. de keuze voor het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp niet is geagendeerd in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. De consequenties van het incident Amsterdam Singelgracht zijn ook niet beschreven in de departementale voortgangsrapportage en, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, ook niet of nauwelijks besproken tussen de projectmanager en projectbegeleider[43]).

In de Gate review komt het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp wel aan de orde, zowel in het toetsspoor projectmanagement/scope – risicoprofiel hoog – als het toetsspoor ontwerp, effecten en techniek – risicoprofiel laag (zie ook paragraaf 5.2.4). Het reviewteam constateert dat de scope nog niet stabiel is: ‘Door het projectteam is aangegeven dat, indien blijkt dat deze afwijkingen niet acceptabel zijn met als gevolg dat het railverkeerstechnisch ontwerp moet worden aangepast, dit vergaande consequenties kan hebben voor de scope (…) en voor de huidige realisatieplanning’ (Rijkswaterstaat, 2013b: 12)[44]).

5.2.3 Beschikking realisatie project Doorstroomstation Utrecht

Niet in de loop van 2011 (vergelijk paragraaf 5.2.1), maar op 21 december 2012 dient ProRail de *Subsidieaanvraag realisatie Doorstroomstation Utrecht* in[45]). In de subsidieaanvraag is de scope van het project Doorstroomstation Utrecht als zodanig niet beschreven; in de projectbeschrijving wordt verwezen naar de baseline waarop de subsidieaanvraag is gebaseerd (kenmerk 2646331). De geplande oplevering is 2016 (ProRail, 2012h).

Zoals in de introductie al beschreven, verstrekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu op 17 april 2013 de *Aanvullende beschikking PHS/Doorstroomstation Utrecht* voor de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht ter hoogte van in totaal € 229,7 mln. exclusief BTW (inclusief een risicoreservering van € 23,2 mln.)[46]). In de beschikking is een aantal afspraken over tijd en geld vastgelegd. Voor de scope van het project Doorstroomstation Utrecht wordt verwezen naar de door ProRail ingediende subsidieaanvraag (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d).

In de brief bij de beschikking vraagt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bijzondere aandacht voor het tijdig (lees: versneld) realiseren van het project Doorstroomstation Utrecht. In dat verband benoemt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu drie specifieke aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt betreft het parallel lopen van de Tracéwetprocedure met de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht (zie verder paragraaf 5.2.5) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d).

---

43) De projectmanager stuurt zijn conclusie uit memo *Consolidatie DSSU na vernietigen TB SiU* dat herplanning noodzakelijk is wel dezelfde dag onderhands aan de projectbegeleider (zie ook paragraaf 5.2.5). En in de rapportage risicovolle projecten over het vierde kwartaal 2013 wordt aangegeven dat de scope van het project Doorstroomstation Utrecht nog steeds in beweging is, mede door het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp (ProRail, 2013m).

44) In het toetsspoor ontwerp, effecten en techniek is aangegeven dat als de opvolgtijd van iets meer dan 120 seconden geen belemmering is, het projectteam geen risico op vertraging of andere risico’s ziet (Rijkswaterstaat, 2013b).

45) In het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoor is na de instemming met de pre-keuze voor variant 4/4 drie keer gesproken over het project Doorstroomstation Utrecht. Het gaat over Groot Utrecht, verschillende beelden tussen ProRail en de Nederlandse Spoorwegen en dynamisch dubbel doorgaand remmen.

46) De term aanvullend in de *Aanvullende beschikking PHS/Doorstroomstation Utrecht* is gekozen omdat eerder al beschikkingen zijn verstrekt voor de voorbereiding van het project Doorstroomstation Utrecht (vergelijk paragraaf 5.2.1).

Het tweede aandachtspunt betreft de besluitvorming over een eventuele aanpassing door de invoering van zogenoemd dynamisch dubbel doorgaand remmen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d). Naast dat de Nederlandse Spoorwegen hebben verzocht om nog een aantal aanpassingen te onderzoeken, willen de Nederlandse Spoorwegen en ProRail nog een onderzoek uitvoeren naar dynamisch dubbel doorgaand remmen; een onderwerp dat op 14 juni 2012 en 9 oktober 2012 ook aan de orde is geweest in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012f; ProRail, 2012g). Nadat in het directeurenoverleg van 12 maart 2013 is aangegeven dat beide issues nog openstaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013e), sturen de Nederlandse Spoorwegen en ProRail op 27 maart 2013 een toelichting. Daaruit blijkt dat overeenstemming is bereikt over de aanpassingen en dat de uitkomsten van het onderzoek naar dynamisch dubbel doorgaand remmen medio mei 2013 beschikbaar zijn (Nederlandse Spoorwegen e.a., 2013).
Het derde aandachtspunt betreft de uitvoering van een Gate review. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu schrijft: ‘Gezien de toezegging van minister Schultz van Haegen om het project Doorstroomstation Utrecht versneld te realiseren, hecht ik groot belang aan de voortgangsbewaking bij dit project. Naast het continueren van de nauwe samenwerking (…) tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, acht ik een aanvullende toets op het project voor de start van de realisatie wenselijk’ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013d: 3). In het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoor op 12 maart 2013 is afgesproken hiertoe een Gate review uit te voeren. De directeur Openbaar Vervoer en Spoor wil borgen dat er bij het project Doorstroomstation Utrecht geen verrassingen (tegenvallers) optreden. ProRail deelt het belang van een goede projectbeheersing (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013e).

5.2.4 Gate review realisatiefase project Doorstroomstation Utrecht

Op 22 mei 2013 biedt de voorzitter van het reviewteam de *Rapportage Gate review* aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail aan. De Gate review is op 14 mei 2013 door het reviewteam van Rijkswaterstaat, ProRail en de Nederlandse Spoorwegen uitgevoerd. Het reviewteam hecht eraan op te merken dat ze een zeer gemotiveerd en flexibel projectteam heeft gesproken, dat de Gate review goed had voorbereid en de vragen steeds zeer open beantwoordde. Op grond van de bevindingen stelt het reviewteam vast dat het project Doorstroomstation Utrecht een overwegend laag risicoprofiel heeft, maar op twee aspecten – projectmanagement/scope en projectbeheersing – een hoog risicoprofiel. De laatste twee aspecten vragen naar de mening van het reviewteam snelle actie (Rijkswaterstaat, 2013a, b):
- het projectteam dient op korte termijn met een vastgesteld projectplan het gesprek aan te gaan met de opdrachtgevers over de benodigde personele capaciteit, met specifiek aandacht voor projectbeheersing en contractmanagement
- de opdrachtgevers dienen snel te besluiten over de scope en fasering, inclusief treinvrije periodes
- het projectteam dient de planning, risicoreservering en het risicodossier robuuster te maken en te integreren.

Op 28 mei 2013 bespreekt het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer de resultaten van de Gate review, evenals de beschikbare (positieve) uitkomsten van het onderzoek naar dynamisch dubbel doorgaand remmen. Het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer constateert dat er geen aanleiding is om de gunning uit te stellen; de projectmanager wordt gefeliciteerd met het bereiken van de realisatiefase. Wel vraagt de programmamanager Hoogfrequent Spoorvervoer aandacht voor de communicatie en de aansluiting bij het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. En de Nederlandse Spoorwegen vragen aandacht voor de treinvrije periodes. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu neemt de suggestie van de Nederlandse Spoorwegen en ProRail over om het punt regelmatig te agenderen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013g).

In juni 2013 wordt de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht gegund aan de aannemerscombinatie U-centRaal. Om tegemoet te komen aan de wens voor een versnelde realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht was eerder al de aanbestedingsprocedure gestart voor de voorbereidende werkzaamheden van het project Doorstroomstation Utrecht. Die werkzaamheden worden in november 2012 gegund aan dezelfde aannemerscombinatie U-centRaal. Om met de ervaring van de aannemerscombinatie het plan te optimaliseren, wordt gekozen voor een aanbesteding op basis van 'best value procurement'[47]) (vergelijk Horvat, 2014).

Ook versterkt ProRail de personele capaciteit van het projectteam; de directeur Projecten heeft in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer van 28 mei 2013 aangegeven dit op zeer korte termijn te doen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013g). Wij constateren dat de personele capaciteit van het projectteam echter slechts deels op zeer korte termijn wordt versterkt. In april 2013 wordt het projectteam versterkt met een projectmanager[48]) en in juli 2013 met een contractmanager. Maar het is in november 2013 dat het projectteam wordt versterkt met een manager projectbeheersing. Deze manager projectbeheersing vertrekt in maart 2014; pas in oktober 2014 wordt hij vervangen door een nieuwe manager projectbeheersing[49]).

5.2.5 Vernietiging Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012

Op 2 oktober 2013 vernietigt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*, deeltracé Utrecht Centraal-Houten[50]). Naar het oordeel van de Raad van State mist de beleidsregel trillingshinder spoor noodzakelijke elementen om als beoordelingskader te kunnen dienen. Daarom had de beleidsregel trillingshinder spoor niet als uitgangspunt genomen mogen worden bij de beoordeling van de trillingshinder als gevolg van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. De minister van Infrastructuur en Milieu moet binnen een half jaar een nieuw Tracébesluit nemen. In de tussentijd mogen de werkzaamheden wel doorgaan (www.raadvanstate.nl).

Twee dagen na de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*, op 4 oktober 2013, informeert de projectmanager de directeur Projecten en de directeur Projectmanagement over de mogelijke consequenties – die nog volop worden onderzocht – van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. De e-mail stuurt de projectmanager dezelfde dag door aan de projectbegeleider.

---

[47]) De optimalisatie van het plan heeft niet plaatsgevonden omdat ProRail prioriteit geeft aan het komen tot een werkbaar faseringsplan – in 2012 spraken de Nederlandse Spoorwegen een veto uit over het niet goed met haar besproken faseringsplan – en het voorbereiden van de eerste bouwstappen. De nadere uitwerking van het ontwerp leidt daardoor tot wijzigingen in het contract met aannemerscombinatie U-centRaal (ProRail, 2015b).

[48]) De projectmanager waarmee het projectteam wordt versterkt is niet de projectmanager zoals bedoeld in de afspraken en spelregels (zie hoofdstuk 3).

[49]) De projectmanager verzoekt de directeur Projectmanagement op 14 juni 2013 om het projectteam binnen een maand te versterken met een manager projectbeheersing (ProRail, 2013l). Dat duurt uiteindelijk zo'n vijf maanden. In de tussentijd deelt de projectmanager niet alleen de status van de zoektocht naar een manager projectbeheersing met de directeur Projectmanagement, maar geeft hij op 3 oktober 2013 aan het niet nakomen van toezegging door de afdeling Financial Control ook zat te zijn. Later, op 12 mei 2014, schrijft hij in een issue paper voor het A5-overleg binnen ProRail: 'Door de vele wijzigingen en complexiteit is de aandacht van het projectteam vooral uitgegaan naar de afstemming met partijen om te komen tot een maakbaar plan. Dit is echter ten koste gegaan van de financiële beheersing van het project' (ProRail, 2014e).

[50]) Eerder, op 20 juli 2011, is het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2009* vernietigd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naar aanleiding van deze uitspraak was het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* vastgesteld.

Een week later, op 11 oktober 2013, maakt de projectmanager in een memo aan de directeur Projecten en de directeur Projectmanagement de balans op: ‘Ik kom tot de conclusie, dat wij in het project Doorstroomstation Utrecht onvoldoende gesteld staan om nul treindienst aantastende onregelmatigheden en nul ongevallen te realiseren (…). Buffers in de voorbereiding van de uitvoering zijn inmiddels uit de planning. Detailontwerpen van beveiligingswijzigingen zijn veel te kort op een buitendienststelling gereed, waardoor op het laatste moment onttrekkingen en werkbeveiligingsinstructies gewijzigd moeten worden. De vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* leidt tot vertraging in het planologische proces (…). Daardoor komt de voor de ombouw benodigde capaciteit van het achtste perron en sporen niet tijd beschikbaar. Dit alles maakt herplanning noodzakelijk, uiteraard in Groot Utrecht verband, afgestemd met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de gemeente Utrecht’ (ProRail, 2013k: 1). De conclusie stuurt de projectmanager dezelfde dag onderhands aan de projectbegeleider.

Op 16 oktober 2013 bespreekt het directeurenoverleg de consequenties van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft, samen met ProRail, een plan van aanpak opgesteld voor het wijzigen van de beleidsregel trillingshinder spoor. De directeur Projecten van ProRail benadrukt dat naast het wijzigen van de beleidsregel trillingshinder spoor de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* ook consequenties heeft voor de realisatie van spoorweginfrastructuurprojecten. Die realisatie loopt vertraging op waardoor in elk geval de kosten voor projectmanagement, engineering, administratie en toezicht stijgen en de uitgaven verschuiven. Het directeurenoverleg concludeert wat betreft realisatie van spoorweginfrastructuurprojecten onder meer dat de analyse van risico’s wordt afgerond en besproken met het ministerie van Infrastructuur en Milieu, zo mogelijk in het volgend directeurenoverleg maar als nodig eerder (ProRail, 2013n).
Op 27 november 2013 staat de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* op de agenda van het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Het agendapunt komt echter te vervallen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013f). Het agendapunt komt wel aan de orde in het directeurenoverleg van 4 december 2013, in het bijzonder de te volgen Tracéwetprocedure[51]). De analyse van de risico’s voor de realisatie van spoorweginfrastructuurprojecten wordt als zodanig niet besproken[52]). Wel wordt naar aanleiding van het verslag van het directeurenoverleg van 16 oktober 2013 besproken: ‘ProRail voorziet dat door de vernietiging van het Tracébesluit de kosten voor projectmanagement, engineering, administratie en toezicht voor het project Doorstroomstation Utrecht majeur zullen wijzigen. De vraag is aan de orde of dat niet via een verzoek tot wijziging tot aanpassing van de algemene kosten zou moeten leiden. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft aan dat er een systematiek is afgesproken dat dit eerst via onvoorzien op te lossen. Als dat niet toereikend is, kan projectoverstijgend gekeken worden. (…)’ (ProRail, 2013b).

---

[51]) Het directeurenoverleg stemt in met de aanpak van twee parallelle sporen voor de te volgen Tracéwetprocedure en heeft waardering voor het vele werk dat is verzet (ProRail, 2013b).

[52]) De analyse van de risico’s voor de realisatie van spoorweginfrastructuurprojecten is wel een van de stukken voor het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer van 27 november 2013. Als risico voor het project Doorstroomstation Utrecht is aangegeven: ‘Indien de werkzaamheden (moeten) worden stilgelegd per 13 mei 2014 dan zijn er circa € 30 mln. aan vertragingskosten door de aannemer. Door de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* vertraagt de invoering van het Doorstroomstation Utrecht in ieder geval met een jaar. (…) Onzeker is nog of de vertraging kan worden beperkt tot een jaar’ (ProRail, 2013j).

Wij constateren dat de aandacht vooral uitgaat naar de te volgen Tracéwetprocedure en de herplanning van het project Doorstroomstation Utrecht (met andere woorden: de consequenties voor tijd). Zowel binnen ProRail als tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, als in overleggen met de vervoerders en de marktpartijen (bijvoorbeeld de stuurgroep Groot Utrecht op 3 februari 2014 (ProRail, 2014h)). Misschien verklaarbaar, maar het wordt steeds duidelijker dat er niet alleen sprake is een vertraging maar ook van een kostenstijging van het project Doorstroomstation Utrecht. In de departementale voortgangsrapportage over het vierde kwartaal van 2013 (de dato 30 januari 2014) worden onder risico's de consequenties van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* – die het projectteam nog onderzoekt – geschat op een kostenstijging van € 5 mln. exclusief BTW en een vertraging van een half jaar (ProRail, 2014l). In de departementale voortgangsrapportage over het eerste kwartaal 2014 (de dato 28 april 2014) worden onder risico's de consequenties van onder meer de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* geschat op € 61,2 mln. exclusief BTW en een vertraging van een tot twee jaar. In dezelfde departementale voortgangsrapportage wordt echter ook aangegeven dat er geen consequenties zijn voor de datum indienststelling en prognose eindstand (ProRail, 2014k).
Op 31 maart 2014 wordt het risico van een kostenstijging binnen ProRail gemeld. In een issue paper voor het zogenoemde A5-overleg binnen ProRail op die datum schrijft de projectmanager: 'Na 9 april worden de financiële consequenties van de herplanning in beeld gebracht. De eerste indicatie/raming laat een forse budgetoverschrijding zien van enkele tientallen miljoenen. Het onvoorzien en onvolledig plan (€ 23 mln. in MIRT DSSU budget nog niet beschikt) is volstrekt onvoldoende. Gewerkt wordt aan een aanvullende subsidieaanvraag in te dienen medio juli 2014' (ProRail, 2014f). Eerder, op 5 december 2013, is door de manager projectbeheersing de zogenoemde financiële kolom al wel geïnformeerd over het risico van een kostenstijging die indicatief zou kunnen oplopen naar ongeveer € 50 mln. exclusief BTW. De projectmanager deelt de informatie in een e-mail al wel met de directeur Projectmanagement, maar schrijft nog over 'paniekvoetbal'; 'voordat er een ordentelijke analyse is gedaan, voelt men al de dringende behoefte om te melden.'

5.2.6 Brief ProRail over verwachte kostenstijging project Doorstroomstation Utrecht

Op 4 april 2014 brengt de projectmanager de projectbegeleider het risico van een kostenstijging onder de aandacht. De nieuwe projectbegeleider is verrast, blijkt uit de interviews, en bespreekt met de projectmanager wat voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu van belang is als het tot een aanvullende subsidieaanvraag zou komen. Op 11 april 2014 bespreken de projectmanager en projectbegeleider het risico van een kostenstijging opnieuw en wordt duidelijk dat het om tientallen miljoenen euro's gaat. Op 15 april 2014 stuurt de projectbegeleider, die intussen de plaatsvervangend directeur Openbaar Vervoer en Spoor van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gesproken, een e-mail aan de projectmanager: 'Als het risico echt zo serieus is als je me geschetst hebt, dan dient de directeur Projecten hiervan zo spoedig mogelijk op het juiste (directeuren)niveau melding te maken bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu.' Nog dezelfde dag antwoordt de projectmanager dat de directeur Projecten er via de Koninklijke weg melding van wil maken. 'Dat betekent voorafgaand interne afstemming met onze financiële kolom tot op het niveau van de directeur Financiën en onder vermelding van de kostenoverschrijding, de bijbehorende budgetspanning, de in te zetten beheersmaatregelen, de resterende risico's, enzovoort. Daar heb ik even tijd voor nodig.' De projectbegeleider lijkt het evenwel juist goed dat de directeur Projecten er al melding van maakt voordat alles uitgezocht is. 'Ik verwacht dat we na de melding toch nog gezamenlijk flink aan de bak moeten en dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu kritische (uitzoek)vragen gaat stellen. Voldongen feiten en dichtgetimmerde stukken helpen dan niet echt.' De projectmanager is het daar mee eens.

Op 5 juni 2014 maakt de directeur Projecten tijdens de rondvraag in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer melding dat hij een tegenvaller verwacht bij het project Doorstroomstation Utrecht. Zodra de analyse beschikbaar is, zal hij dit met het ministerie van Infrastructuur en Milieu opnemen. De plaatsvervangend directeur Openbaar Vervoer en Spoor geeft aan bezorgd te zijn over deze melding gezien de uitgebreide voorbereiding van het project Doorstroomstation Utrecht en de uitgevoerde Gate review (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a)[53]).

Aan de analyse wordt intussen door ProRail gewerkt. De projectbegeleider mag ter voorbereiding op het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer van 5 juni 2014 informeel een intern conceptmemo van ProRail inzien.
Duidelijk wordt dat ProRail naast de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* (inclusief wijziging beleidsregel trillingshinder spoor), ook het incident Amsterdam Singelgracht, verbeteringen in het ontwerp en bouwen versus instandhouding treindienst noemt als oorzaken van de kostenstijging en vertraging. En marge van het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer van 5 juni 2014 spreekt de plaatsvervangend directeur Openbaar Vervoer en Spoor de directeur Projecten aan. Ze maken een afspraak voor een overleg op 23 juni 2014 over de analyse, waarbij ook de projectmanager, de projectbegeleider en op eigen initiatief de programmamanager Hoogfrequent Spoorvervoer aanwezig zijn. Pas na dit overleg wordt het de directeur Projecten duidelijk dat ook zonder de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* er al sprake is van een vertraging van een jaar, blijkt uit de interviews. Op 22 juli 2014 is er een vervolgoverleg.

Op 4 augustus 2014 informeert ProRail de directeur-generaal Bereikbaarheid via een brief over een verwachte kostenstijging van € 107 mln. exclusief BTW, waarvan € 23,2 mln. al is beschikt als risicoreservering – met andere woorden: een verwachte budgetoverschrijding van € 84 mln. exclusief BTW – en een vertraging van een jaar[54]). In de brief schrijft de directeur Projecten van ProRail onder meer: ‘Ondanks dat in diverse voortgangsrapportages indicaties zijn afgegeven over de gevolgen in tijd en geld, moet ik constateren dat een exact en degelijk inzicht in de werkelijke omvang pas in de eerste helft van 2014 voor ProRail en uw ministerie zichtbaar en manifest is geworden. Ik ben mij ervan bewust dat ik in de hiervoor geëigende overleggen (projectoverleg, directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en kwartaaloverleg) eerder duidelijke signalen had moeten (laten) afgeven. Inmiddels is de afstemming zeer intensief en wordt alle informatie op voorhand gedeeld, zodat zowel op inhoud als proces de juiste afwegingen kunnen worden gemaakt langs de juiste weg’ (ProRail, 2014d: 9)[55]).

---

[53]) Wat ons opvalt, is dat ook het ministerie van Infrastructuur en Milieu de dreigende kostenstijging niet eerder agendeert in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. In het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer van 16 mei 2014 zijn het de Nederlandse Spoorwegen die vragen naar de stand van zaken van het project Doorstroomstation Utrecht. ProRail geeft dan aan bezig te zijn met de planning vanwege de opgelopen vertraging (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b). In het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoor van 17 april 2014, 25 maart 2014 en 13 maart 2014 komt het project Doorstroomstation Utrecht niet aan de orde. In het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoor van 10 februari 2014 – het eerste directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer na 27 november 2013 – wordt alleen gevraagd of de opgelopen vertraging van het project Doorstroomstation Utrecht in overeenstemming is met de uitgangspunten. (Het antwoord is ‘nee’) (ProRail, 2014c).

[54]) ProRail heeft Horvat een second opinion op de nieuwe raming laten uitvoeren. Horvat concludeert onder meer dat de scope van het project Doorstroomstation Utrecht voldoende duidelijk is en de prognose eindstand een realistische schatting is van de verwachte kosten (Horvat, 2014).

[55]) Op 27 augustus 2014 meldt de directeur-generaal Bereikbaarheid de verwachte kostenstijging formeel aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014c). Op 16 oktober 2014 informeert de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer over de verwachte kostenstijging (Tweede Kamer, 2014).

Op 8 september 2014 neemt het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer kennis van de brief van ProRail over de verwachte kostenstijging. De programmamanager Hoogfrequent Spoorvervoer geeft aan dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu onderzoekt of het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer voldoet aan de criteria voor de governance van grote projecten. Naar aanleiding van de kostenstijging en vertraging van het project Doorstroomstation Utrecht neemt het ministerie van Infrastructuur en Milieu ook het initiatief voor een evaluatie. De directeur Projectmanagement geeft aan dat ProRail onderzoekt 'waar ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu uit elkaar zijn gelopen (inclusief processen) om daarmee waar nodig nieuwe afspraken te maken' (ProRail, 2014j: 1).

5.2.7 Besparingsmogelijkheden en aanvullende beschikking realisatie project Doorstroomstation Utrecht

Op 21 oktober 2014 reageert de directeur-generaal Bereikbaarheid op de brief van ProRail over de verwachte kostenstijging, evenals op de second opinion van Horvat en het voorstel voor het vervolgproces. Vooraf geeft de directeur-generaal Bereikbaarheid aan geschrokken te zijn van de omvang van de dreigende budgetoverschrijding: '(…) het is onacceptabel dat binnen ProRail keuzes zijn gemaakt (al dan niet in overleg met de vervoerder) met kostengevolgen zonder dat deze vooraf ter besluitvorming aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn voorgelegd en zonder dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu tijdig en expliciet van (financiële) risico's op de hoogte is gesteld. De in dit project gevolgde werkwijze raakt aan de kern van de verhouding tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail als opdrachtgever en opdrachtnemer.' Het ministerie van Infrastructuur en Milieu erkent de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* (inclusief wijziging beleidsregel trillingshinder spoor) als oorzaken van de kostenstijging en vertraging, maar niet het aandeel dat ProRail toekent aan de het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. Voordat sprake kan zijn van een eventuele aanvullende subsidieaanvraag dient eerst een aantal stappen, gericht op het maximaal terugbrengen van de verwachte kostenstijging, doorlopen te worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014d: 1).

Kader 4. Werkconferenties

Over het vervolgproces en de besluitvorming wordt (intensief) overlegd tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. Afgesproken wordt onder meer om een aantal workshops te organiseren met als doel besluitvorming eind 2014 voor te bereiden (ProRail, 2014b). Op 26 september 2014 vindt de kick-off plaats. 'Er leven veel vragen en er is behoefte om in alle openheid begrip, mogelijkheden, feiten, redeneringen, meningen en emoties te delen. Hoe zijn we gekomen tot waar we nu zijn en hoe gaan we van daaruit verder?' (ProRail, 2014g: 1).
Op 9 en 10 oktober 2014, 30 oktober 2014, 13 november 2014 en 4 december 2014 vinden werkconferenties plaats. De eerste werkconferentie staat vooral in het teken om op eenzelfde informatieniveau te komen en te begrijpen hoe de kostenstijging is ontstaan. De volgende werkconferenties wordt in nauwe samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail wordt gezocht naar besparingsmogelijkheden.

Half november 2014 vervangt ProRail de projectmanager.

Op 12 januari 2015 stemt het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer in met het voorstel om geen wijzigingen meer te accepteren nadat het railverkeerstechnisch ontwerp versie 6.0 (baanvak Utrecht Noord – Houten) respectievelijk versie 6.3 (baanvak Utrecht Noord – Maarssen) is geprotocolleerd. Eventuele wijzigingen kunnen eerst na de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht worden gerealiseerd (ProRail, 2015c).

Op 20 mei 2015 dient ProRail de *Aanvullende subsidieaanvraag DSSU* in. De verwerking van de besparingsmogelijkheden en een analyse en verdieping van de financiële situatie heeft geresulteerd in een daling van de budgetoverschrijding naar afgerond € 29 mln. exclusief BTW, er vanuit gaande dat instemming wordt verleend de risicoreservering te besteden. ProRail committeert zich aan een financiële taakstelling van € 5 mln. exclusief BTW. Aldus resulteert *inclusief* BTW een bedrag van afgerond € 29 mln.
De belangrijkste oorzaken van de daling van de budgetoverschrijding ten opzichte van de eerdere brief over de verwachte kostenstijging de dato 4 augustus 2014, zijn de nadere uitwerking van de mitigerende maatregelen in het (Ontwerp)tracébesluit Doorstroomstation Utrecht en de daling van de risicowaarde. 'De analyse laat verder zien dat de budgetoverschrijding en de bijbehorende vertraging van een jaar hoofdzakelijk veroorzaakt zijn door ontwerpoptimalisaties vanuit de spoorsector, waaronder het RVTO. Hierdoor bleef het ontwerp in beweging. In dezelfde periode werd het aan DSSU voorafgaande *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* vernietigd met consequenties voor de planning van DSSU. De verwachte budgetoverschrijding is hiermee deels toe te rekenen aan ontwerpkeuzes van ProRail om de functionaliteit en de veiligheid van het emplacement te verhogen' (ProRail, 2015b: 2).

6. Analyse besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing

Dit hoofdstuk beschrijft de analyse van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing, zowel op basis van de feiten als de ervaringen van betrokken personen.

6.1 Confrontatie feitelijk verloop spoorweginfrastructuurprojecten met afspraken en spelregels

6.1.1 Toepassing Spelregels Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

De *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* schetsen het proces dat een project doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende beslismomenten.

Project OV SAAL KT cluster c

In augustus 2006 is in de *Noordvleugelbrief* het besluit genomen een planstudie te starten. In maart 2008 wordt het Randstad Urgent-besluit genomen om ook al op korte termijn maatregelen te treffen. In mei 2010 ondertekent de minister van Verkeer en Waterstaat het *Tracébesluit spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad, maatregelen korte termijn* dat kan worden aangemerkt als de projectbeslissing. In juni 2010 verstrekt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de beschikking voor de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c die kan worden aangemerkt als de uitvoeringsbeslissing.

Essentie van de projectbeslissing is dat er finale duidelijkheid is over onder meer de scope van het project. Wij constateren dat als de minister van Verkeer en Waterstaat het Tracébesluit ondertekent de planuitwerking eigenlijk nog niet is afgerond. Dat vertaalt zich in een latere bijbestelling voor de Zuidasdok.
Wat ons echter vooral opvalt, is het initiatief voor het wijzigen van het ontwerp van de Utrechtboog, de Riekerpolderaansluiting en het toepassen van kort volgen[56]). Dat vertaalt zich al relatief kort na het verstrekken van de beschikking in een aantal scopewijzigingen voor het project OV SAAL KT cluster c. De projectbegeleider schrijft op 23 juni 2011 in een memo aan de directeur Spoorvervoer treffend: ‘Het project is dus in de realisatiefase, al lijkt gezien alle studies en onderzoeken met betrekking tot scopewijzigingen het project op dit moment eerder in de planstudiefase te zitten’ (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2011: 1).

[56]) In de ogen van de projectbegeleider gaat ProRail bij het wijzigen van het ontwerp van de Utrechtboog niet zorgvuldig om met het Tracébesluit. ‘Voor het ministerie is de procedure en het besluit randvoorwaarde, het lijkt er soms op dat het voor ProRail een momentopname is die eenvoudig vervangen kan worden door de volgende momentopname. (…) Voor het ministerie is bij elke scopewijziging de eerste vraag of dat binnen de grenzen van het Tracébesluit blijft, voor ProRail lijkt het een kwestie van latere zorg te zijn. Voor de scopewijziging Utrechtboog is deze vraag nog steeds niet beantwoord’, schrijft de projectbegeleider op 29 juni 2011 in een memo aan de directeur Spoorvervoer (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011e: 1).

Project Doorstroomstation Utrecht

In juni 2010 is de voorkeursbeslissing voor het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer genomen. De voorkeursbeslissing betreft een besluit over een pakket van maatregelen; Doorstroomstation Utrecht is een van de projecten. In december 2011 wordt het besluit genomen tot een versnelde realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht; dat betekent dat de Tracéwetprocedure parallel loopt met de realisatie. In april 2013 verstrekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu de beschikking voor de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht. De beslissing die zou kunnen worden aangemerkt als de projectbeslissing wordt in mei 2013 genomen, als het directeurenoverleg op basis van onder meer de resultaten van de Gate review constateert dat er geen aanleiding is om de gunning uit te stellen.

Essentie van de projectbeslissing is dat er finale duidelijkheid is over onder meer de scope van het project. Wij constateren dat al voordat de projectbeslissing wordt genomen, de keuze wordt gemaakt om het railverkeerstechnisch ontwerp integraal te herontwerpen. (De consequenties van) die keuze is tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu niet of nauwelijks gedeeld. Het review-team dat de Gate review heeft uitgevoerd constateert wel dat de scope nog niet stabiel is en adviseert: 'Daarnaast is het geboden dat opdrachtgevers snel besluiten omtrent de scope (opvolgtijden) en de fasering, inclusief de treinvrije periodes' (Rijkswaterstaat, 2013b: 8).

Project OV SAAL KT cluster c en project Doorstroomstation Utrecht

Wat ons voor zowel het project OV SAAL KT cluster c als het project Doorstroomstation Utrecht opvalt, is de politiek-bestuurlijke druk – mede door Randstad Urgent en het programma Beter Benutten – om snel te starten met de realisatiefase of om de realisatie te versnellen[57]). Meerdere geïnterviewde personen noemen die politiek-bestuurlijke druk om snelheid te maken een te evalueren patroon op zich.
De druk om snelheid te maken impliceert een hoger risicoprofiel voor het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht. Voor het project Doorstroomstation Utrecht is een risico het parallel lopen van de Tracéwetprocedure met de realisatie. Een dergelijke keuze voor vervlechting wordt vaker gemaakt. Specifiek voor deze situatie is de afhankelijkheid van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* dat zijn beurt is vastgesteld naar aanleiding van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2009*. Als ook het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* wordt vernietigd, is het gevolg onder meer dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu pas in juni 2015 het *Tracébesluit Doorstroomstation Utrecht* kan tekenen.

6.1.2 Toepassing afspraken over samenwerking tussen ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail

De afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail hebben in het bijzonder betrekking op de besluitvorming in het directeurenoverleg en de informatie-uitwisseling tussen de projectmanager en projectbegeleider, onder meer over de voorbereiding van de besluitvorming.
Bij de analyse van of de afspraken correct worden toegepast, is het van belang te realiseren dat de afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail deels zijn geëxpliciteerd en aangescherpt tijdens het proces van planuitwerking en realisatie van het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht (zie hoofdstuk 3).

---

[57]) Het project Doorstroomstation Utrecht is door ProRail zelf aangemeld voor een versnelde realisatie in het kader van de afspraken over het programma Beter Benutten.

Project OV SAAL KT cluster c

Tijdens de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c doen zich (dreigende) kostenstijgingen en vertragingen voor door scopewijzigingen. Het volgende patroon tekent zich af: de gunning valt goedkoper uit dan het budget, de scopewijzigingen lijken per saldo tot een besparing te leiden met name omdat voorinvesteringen voor het project Zuidas niet meer nodig zijn – het budget wordt ook verlaagd – maar de nieuwe prijsopgaven zijn veel hoger dan verwacht en passen niet binnen het budget (budgetoverschrijding van zo'n 25%), door intensieve onderhandelingen worden de prijsopgaven teruggebracht tot binnen het bijgestelde budget (inclusief een reservering die oorspronkelijk bedoeld was om een versnelde realisatie van het project mogelijk te maken), de actuele prognose eindstand laat een positief resultaat zien.
De directie Vervoer en Dienstregeling neemt het initiatief voor de scopewijzigingen. Het initiatief komt mede voort uit ontwikkel- en verbeterprogramma's van ProRail onder de noemer simpel spoor (kort volgen, robuust spoor). Wij constateren dat het initiatief niet in lijn is met het voorstel in de memo *Verbetervoorstellen voor de beheersing van infraprojecten* dat bij projecten in de realisatiefase terughoudend wordt omgegaan met een herbezinning op scope, tijd en geld als gevolg van (nieuwe) ontwikkel- en verbeterprogramma's.
In tabel 1 is een samenvattend overzicht weergegeven van de informatie-uitwisseling en de besluitvormingslijn rondom de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c.

Tabel 1. Samenvattend overzicht van scopewijzigingen project OV SAAL KT cluster c

Scopewijziging	Informatie-uitwisseling	Besluitvormingslijn
Wijzigen ontwerp Utrechtboog *(september 2010)*	In september 2010 informatie-uitwisseling over schets gewijzigd ontwerp Utrechtboog. In september 2010 presentatie over optimalisatie OV SAAL KT cluster c.	In oktober 2010 en november 2010 besproken in directeurenoverleg. In januari 2011 stemt directeurenoverleg in met gewijzigd ontwerp Utrechtboog. In oktober 2011 akkoord directeur-generaal Mobiliteit.
Wijzigen Riekerpolder-aansluiting (*vanaf 2010/2011*)	In februari 2012 akkoord project-begeleider op wijzigen Rieker-polderaansluiting.	In augustus 2013 brief aan staatssecretaris. In september 2013 besproken in directeuren-overleg. In december 2013 stemt directeur-generaal Bereikbaarheid in met meerwerk.
Toepassen kort volgen, in samenhang met heroverwegen bijstuur-voorzieningen *(september 2010)*	In september 2010 presentatie over optimalisatie OV SAAL KT cluster c. In maart 2011 geagendeerd in coördinatieoverleg OV SAAL. In juni 2012 reviewsessie scope-wijzigingen OV SAAL KT cluster c. Vanaf maart 2013 (intensief) overleg over vervolgproces en besluitvorming.	In oktober 2010 en november 2010 besproken in directeurenoverleg. In augustus 2011 brief van directeur Spoorvervoer. In oktober 2011 memo aan directeur Spoorvervoer. In september 2012, november 2012, januari 2013 en mei 2013 besproken in directeurenoverleg (PHS). In juni 2013 en augustus 2013 brieven aan staatssecretaris. In juli 2013 reactie van directeur Openbaar Vervoer en Spoor. In september 2013 besproken in directeuren-overleg. In december 2013 stemt directeur-generaal Bereikbaarheid in met meerwerk.

Uit het verloop van de informatie-uitwisseling en de besluitvormingslijn rondom de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c blijkt:

- De besluitvorming over het gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog loopt via het directeurenoverleg. De besluitvorming over de scopewijziging is niet zozeer gezamenlijk voorbereid door ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, als wel door ProRail en de Nederlandse Spoorwegen. De consequenties voor scope, tijd en geld zijn afgewogen[58]).

- De besluitvorming over de andere scopewijzigingen, in het bijzonder het toepassen van kort volgen, loopt niet via het directeurenoverleg. Het is de directie van ProRail die in oktober 2010 besluit kort volgen, in samenhang met het heroverwegen van de bijstuurvoorzieningen, toe te passen. Medio 2011 vraagt ProRail de aannemerscombinaties hun werkzaamheden aan te passen/op te schorten met het oog op de scopewijzigingen. Over die besluitvorming in de eigen organisatie is ProRail onvoldoende transparant. De consequenties voor scope, tijd en geld zijn onderkend, maar niet zozeer afgewogen voor specifiek het project OV SAAL KT cluster c: ‘Onderkend wordt dat de keuze voor kort volgen consequenties kan hebben voor planning en kosten. Er wordt geen parallelle terugvalvariant ontworpen. Als de planning in gevaar dreigt te komen, zoekt de directie met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen naar oplossingen’ (ProRail, 2010f).
  Dat de besluitvorming niet via het directeurenoverleg verloopt, wil niet zeggen dat het directeurenoverleg er niet van weet. De stand van zaken van het onderzoek naar de mogelijkheden van kort volgen worden in oktober en november 2010 besproken in het directeurenoverleg. En de projectmanager stuurt in oktober 2011 de memo *Toelichting scopewijziging OV SAAL cluster c* aan de directeur Openbaar Vervoer en Spoor. Wij constateren evenwel dat ook voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu de scopewijzigingen geen aanleiding zijn om het project OV SAAL KT cluster c te agenderen in het directeurenoverleg. Voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu is er uiteindelijk ook geen reden om de scopewijzigingen niet te accepteren, omdat de reiziger er beter van lijkt te worden en het project goedkoper uitvalt (vergelijk Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012c).

- Over de (andere) scopewijzigingen vindt, in ieder geval in de beleving van de projectbegeleider (vergelijk Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013c), niet altijd een open gesprek plaats tussen de projectmanager en projectbegeleider. Ook de departementale voortgangsrapportages geven een periode niet de gewenste sturingsinformatie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu beschikt over onvoldoende informatie om de scopewijzigingen te kunnen beoordelen; zelfs twee jaar later, in september 2012, is er ook voor het directeurenoverleg nog onduidelijkheid over de consequenties voor tijd en geld. Een reden dat er niet altijd een open gesprek plaatsvindt tussen de projectmanager en projectbegeleider is dat het ook voor het projectteam lastig is hoe met de scopewijzigingen van het project OV SAAL KT cluster c om te gaan. Een reden is later ook de moeizame relatie tussen de nieuwe projectmanager en projectbegeleider.
  De projectmanager informeert de projectbegeleider echter vaak ook wel over de scopewijzigingen. Voorbeelden zijn het vroegtijdig laten zien van een schets van het gewijzigd ontwerp van de Utrechtboog en het overleg naar aanleiding van de memo *Implementeren kort volgen in OV SAAL KT*. Ook neemt ProRail bijvoorbeeld deel aan de reviewsessie.

- ProRail erkent later dat de afstemming over de scopewijzigingen zorgvuldiger had gekund en gemoeten. Terugkijkend constateren meerdere geïnterviewde personen dat ProRail rondom het besluit over de toepassing van kort volgen het ministerie van Infrastructuur en Milieu is ‘kwijtgeraakt’.

---

[58]) Bij de nadere uitwerking van de gekozen variant blijkt dat de variant toch een aantal nadelige consequenties heeft. Daarom is later gezocht naar een alternatief ontwerp.

- Dat de nieuwe prijsopgaven veel hoger zijn dan verwacht, verrast niet alleen het ministerie van Infrastructuur en Milieu onaangenaam maar ook ProRail. Tegelijkertijd blijkt het beoordelen van de nieuwe prijsopgaven complex te zijn omdat 'het een kluwen is van scopewijzigingen, gewijzigde wet- en regelgeving, vertragingsoorzaken, uitgangspunten voor verrekening en dergelijke' (ProRail, 2013g). Dat roept de vraag op hoe realistisch de verwachting is geweest dat de scopewijzigingen per saldo tot een besparing leiden.
  Wanneer de kostenstijging zich voordoet is er intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over het vervolgproces en de besluitvorming.

Doorstroomstation Utrecht

Tijdens de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht doen zich kostenstijgingen en vertragingen voor door (scope)wijzigingen en door gebeurtenissen in de omgeving. Het volgende patroon tekent zich af: de gunning is binnen het budget, de (scope)wijzigingen en de gebeurtenissen in de omgeving leiden tot een verwachte kostenstijging van zo'n 50%, door een analyse en verdieping van de financiële situatie en de verwerking van besparingsmogelijkheden wordt de budgetoverschrijding teruggebracht tot zo'n 25% waarvan ongeveer de helft al is beschikt als risicoreservering.
De (scope)wijzigingen vloeien voort uit ontwerpoptimalisaties vanuit de spoorsector door een onvolledig ontwerp bij de aanbesteding[59]) en een veto van de Nederlandse Spoorwegen over het faseringsplan. De directeur Projecten erkent dat hij heeft toegelaten dat er vanuit verschillende kanten door ProRail en de Nederlandse Spoorwegen invloed mocht worden uitgeoefend op het project Doorstroomstation Utrecht, blijkt uit de interviews. De gebeurtenissen in de omgeving betreffen het incident Amsterdam Singelgracht en de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*.
In tabel 2 is een samenvattend overzicht weergegeven van de informatie-uitwisseling en de besluitvormingslijn rondom de (scope)wijzigingen en gebeurtenissen in de omgeving van het project Doorstroomstation Utrecht.

Tabel 2. Samenvattend overzicht van (scope)wijzigingen en gebeurtenissen in de omgeving project Doorstroomstation Utrecht

(Scope)wijziging / gebeurtenis in omgeving	Informatie-uitwisseling	Besluitvormingslijn
Incident Amsterdam Singelgracht (RVTO) *(april 2012)*	In juni 2014 informatie-uitwisseling over conceptmemo ProRail. Vanaf juni 2014 (intensief) overleg over vervolgproces en besluitvorming. In september – december 2014 werkconferenties.	Aan de orde in Gate review. Gate review in mei 2013 besproken in directeurenoverleg PHS. In juni/juli 2014 besproken op directieniveau. In augustus 2014 brief aan directeur-generaal Bereikbaarheid*). In september 2014 besproken in directeurenoverleg PHS. In oktober 2014 reactie van directeur-generaal Bereikbaarheid. In januari 2015 besproken in directeurenoverleg PHS. In mei 2015 aanvullende subsidieaanvraag.

59) Om met de ervaring van de aannemerscombinatie het plan te optimaliseren, wordt gekozen voor een aanbesteding op basis van 'best value procurement'. De optimalisatie van het plan heeft echter niet plaatsgevonden, omdat ProRail prioriteit geeft aan het komen tot een werkbaar faseringsplan en het voorbereiden van de eerste bouwstappen.

Tabel 2. Samenvattend overzicht van (scope)wijzigingen en gebeurtenissen in de omgeving project Doorstroomstation Utrecht (vervolg)

Scopewijziging / gebeurtenis in omgeving	Informatie-uitwisseling	Besluitvormingslijn
Fasering / bouwen versus in stand houden treindienst *(vanaf 2012)*	In juni 2014 informatie-uitwisseling over conceptmemo ProRail. Vanaf juni 2014 (intensief) overleg over vervolgproces en besluitvorming. In september – december 2014 werkconferenties.	Aan de orde in Gate review. Gate review in mei 2013 besproken in directeurenoverleg PHS. In juni/juli 2014 besproken op directieniveau. In augustus 2014 brief aan directeur-generaal Bereikbaarheid*). In september 2014 besproken in directeurenoverleg PHS. In oktober 2014 reactie van directeur-generaal Bereikbaarheid. In mei 2015 aanvullende subsidieaanvraag.
Onvolledig ontwerp / verbeteringen in ontwerp (RVTO en herplanning) *(vanaf juni 2013)*	In juni 2014 informatie-uitwisseling over conceptmemo ProRail. Vanaf juni 2014 (intensief) overleg over vervolgproces en besluitvorming. In september – december 2014 werkconferenties.	In juni/juli 2014 besproken op directieniveau. In augustus 2014 brief aan directeur-generaal Bereikbaarheid*). In september 2014 besproken in directeurenoverleg PHS. In oktober 2014 reactie van directeur-generaal Bereikbaarheid. In januari 2015 besproken in directeurenoverleg PHS. In mei 2015 aanvullende subsidieaanvraag.
Vernietiging *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*, inclusief wijziging beleidsregel trillingshinder spoor (herplanning) *(oktober 2013)*	In oktober 2013 informatie-uitwisseling over consequenties voor tijd. In april 2014 informatie-uitwisseling over consequenties voor tijd en geld. In juni 2014 informatie-uitwisseling over conceptmemo ProRail. Vanaf juni 2014 (intensief) overleg over vervolgproces en besluitvorming. In september – december 2014 werkconferenties.	In oktober en december 2013 besproken in directeurenoverleg, in november 2013 besproken in directeurenoverleg PHS. In juni 2014 besproken in directeurenoverleg PHS. In juni/juli 2014 besproken op directieniveau. In augustus 2014 brief aan directeur-generaal Bereikbaarheid*). In september 2014 besproken in directeurenoverleg PHS. In oktober 2014 reactie van directeur-generaal Bereikbaarheid. In mei 2015 aanvullende subsidieaanvraag.

*) In augustus 2014 meldt de directeur-generaal Bereikbaarheid de verwachte kostenstijging formeel aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Uit het verloop van de informatie-uitwisseling en de besluitvormingslijn rondom de scopewijzigingen en gebeurtenissen in de omgeving van het project Doorstroomstation Utrecht blijkt:

- De besluitvorming over de (scope)wijziging als gevolg van het incident Amsterdam Singelgracht (aangescherpte ontwerpeisen) loopt niet via het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, is het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp een keuze die het projectteam door de afdeling Railtechniek binnen de directie Projecten min of meer krijgt opgelegd. Over die keuze in de eigen organisatie is ProRail onvoldoende transparant. De consequenties voor scope, tijd en geld zijn, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, niet afgewogen.

- De besluitvorming over de (scope)wijzigingen als gevolg van fasering/bouwen versus in standhouden treindienst en onvolledig ontwerp/verbeteringen in ontwerp loopt niet via het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. De scopewijzigingen zijn meer ontstaan dan dat er expliciet over besloten wordt. De consequenties voor scope, tijd en geld zijn, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, niet afgewogen.

- In de Gate review komen het integraal herontwerpen van het railverkeerstechnisch ontwerp en het proces om treinvrije perioden te verkrijgen wel aan de orde. Het reviewteam dat de Gate review heeft uitgevoerd, constateert dat de scope nog niet stabiel is en de onzekerheid over het verkrijgen van de benodigde faseringen een zeer groot risico is. De opdrachtgevers dienen snel te besluiten over de scope en fasering, inclusief treinvrije periodes, adviseert het reviewteam onder meer.
  Het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer constateert dat er geen aanleiding is om de gunning uit te stellen. Het roept de vraag op of het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en ProRail voldoende actie hebben ondernomen op de twee aspecten – projectmanagement/scope en projectbeheersing – waarop het project Doorstroomstation Utrecht een hoog risicoprofiel heeft.

- De besluitvorming over de wijziging als gevolg van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* (in oktober 2013) loopt via het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. De besluitvorming over de wijziging is gezamenlijk voorbereid door ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Wat betreft het afwegen van de consequenties voor scope, tijd en geld constateren wij dat de aandacht aanvankelijk vooral uitgaat naar de te volgen Tracéwetprocedure en de herplanning van het project Doorstroomstation Utrecht. De consequenties voor geld worden binnen ProRail pas na ongeveer een half jaar in beeld gebracht. Wij constateren evenwel dat ook voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu de dreigende kostenstijging geen aanleiding is om het project Doorstroomstation Utrecht eerder/frequenter te agenderen in het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer.

- Over de wijziging als gevolg van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* vindt een open gesprek plaats tussen de projectmanager en projectbegeleider. Lastig is dat steeds duidelijker wordt dat er meer oorzaken zijn van de kostenstijging en vertraging. Tot april 2014 tijd bespreekt de projectmanager deze (scope)wijzigingen, voor zover wij hebben kunnen achterhalen, niet of nauwelijks met de projectbegeleider. Ook de departementale voortgangsrapportages geven een periode niet de gewenste sturingsinformatie en de informatie in de departementale voortgangsrapportage over het eerste kwartaal 2014 is niet consistent wat betreft de consequenties voor tijd en geld. De verwachte kostenstijging verrast het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een reden dat de andere (scope)wijzigingen niet of nauwelijks zijn besproken tussen de projectmanager en projectbegeleider is dat de projectmanager optimistisch is over het kunnen inpassen van de (scope)wijzigingen en hun consequenties in de planning en het budget.
  Wanneer de kostenstijging en vertraging zijn gemeld, is er intensief overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail over het vervolgproces en de besluitvorming.

- ProRail erkent later dat het over de consequenties voor tijd en geld eerder duidelijke signalen had moeten afgeven.

6.2 Analyse waarom het gegaan is zoals het gegaan is

De evaluatie is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu afgebakend tot het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht. Dat roept, ook bij de geïnterviewde personen, de vraag op of het feitelijk verloop van de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing uniek is of ook een aantal meer generieke, onderliggende patronen blootlegt.

Het is van belang om te realiseren dat het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation Utrecht unieke projecten van de buitencategorie zijn. Het gaat om inhoudelijk ingewikkelde projecten in een complexe omgeving (de treindienst gaat door, er is beperkt speelruimte, er worden tegelijkertijd meerdere projecten gerealiseerd, er is druk om snelheid te maken, enzovoort).

Tegelijkertijd is er voor ons een aantal signalen dat het interessant maakt om ook te kijken naar waarom de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing verlopen zoals ze verlopen:
- de afgelopen jaren is het ministerie van Infrastructuur en Milieu meerdere keren geconfronteerd met (meldingen van) voor hem onverwachte kostenstijgingen en vertragingen van spoorweginfrastructuurprojecten
- de verbetervoorstellen voor de samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail lijken niet direct te renderen[60]). En een aantal eerdere constateringen, conclusies en adviezen rondom de realisatie van de Nieuwe Sleutelprojecten blijkt nog altijd actueel.

Kader 5. Constateringen, conclusies en adviezen rondom realisatie Nieuwe Sleutelprojecten

In 2009 wordt de realisatie van Nieuwe Sleutelprojecten geconfronteerd met kostenstijgingen en vertragingen. Aanleiding om een commissie in het leven te roepen met als opdracht een aantal conclusies te formuleren over de actuele stand van zaken en de beheersing van de Nieuwe Sleutelprojecten. In het *Eindrapport commissie NSP's* concludeert de commissie onder meer (Commissie NSP's, 2009: 21, 22):
- 'Sturing op hoofdlijnen met frequente rapportages en overleg is waarschijnlijk het meest effectieve sturingsmechanisme. Alles is hier gebaseerd op vertrouwen. Als bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat de gedachte bestaat dat de projecten onvoldoende worden beheerst, ontstaat de neiging zich er en detail mee te bemoeien. Niet verstandig maar wel begrijpelijk. Bij sturen op afstand hoort daarom een glasheldere rapportage over een robuust opgestelde begroting door ProRail-projectleiders aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat'
- 'Zorg voor een bemensing van de projectteam die is toegesneden op de fase en de complexiteit van de projecten. (…) Zorg voor een uitstekend risicobeheer en strak scope management'.

Eerder, in 2006, heeft ProRail een *Quickscan NSP-projecten* laten uitvoeren. Trefwoorden in de constateringen zijn onder meer: 'grote mate van commitment', 'beperken ons niet tot de scope', 'planningen zijn krap' en 'niet altijd de kwalitatief benodigde inzet' (Twynstra Gudde, 2006).

60) Een geïnterviewde persoon verwoordt treffend: 'Je zou verwachten dat er nuttige, goed begrepen procedures zijn voor besluitvorming en informatie-uitwisseling. Dat is kennelijk niet zo.'

Door te kijken naar waarom het gegaan is zoals het gegaan is, kan er ook meer worden geleerd van het achterliggende proces van besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing. Daarbij is het van belang om te realiseren dat een aantal betekenisvolle momenten zich al enkele jaren geleden voordeed. Vooral het afgelopen jaar zou de samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail verbeterd zijn, aldus meerdere geïnterviewde personen.
De analyse beperkt zich conform de opdracht tot mogelijke procesoorzaken van de kostenstijgingen en vertragingen[61]). De bevindingen hebben wij geordend naar:

- mogelijke procesoorzaken die verklaren waarom kostenstijgingen en vertragingen zich voordoen
- mogelijke procesoorzaken die verklaren waarom de verbetervoorstellen voor de samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail niet direct lijken te renderen.

6.2.1 Mogelijke procesoorzaken kostenstijgingen en vertragingen

Er is een aantal (proces)oorzaken dat verklaart waarom zich tijdens de realisatie van het project OV SAAL KT cluster c en het project Doorstroomstation (dreigende) kostenstijgingen en vertragingen voordoen. De oorzaak zijn gebeurtenissen in de omgeving. Gebeurtenissen die zich bij projecten als OV SAAL KT cluster c en Doorstroomstation Utrecht kunnen voordoen, zoals het incident Amsterdam Singelgracht en de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012*. De oorzaak zijn ook (scope)wijzigingen waarvoor ProRail het initiatief neemt. De evaluatie legt twee onderliggende patronen bloot waarom ProRail het initiatief voor (scope)wijzigingen neemt:

- Altijd zoeken naar de beste oplossing; uit de interviews komt een beeld naar voren dat ProRail als professionele organisatie altijd zoekt naar de beste oplossing voor het spoorwegnet van Nederland, ook voor projecten in de realisatiefase. Soms beperkt dat zich tot een optimalisatie binnen een project. Soms gaat het om bredere ontwikkel- en verbeterprogramma's, zoals simpel spoor naar analogie van het spoorwegnet van Japan[62]). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu verwacht eigenlijk ook dat ProRail kijkt wat het beste is voor projecten en programma's binnen de afspraken en spelregels tussen het ministerie van Infrastructuur en ProRail.
  Hoe het zou moeten, is dat ProRail als uitvoeringsorganisatie bij (mogelijke) scopewijzigingen en wijzigingen in tijd en geld de formele besluitvormingslijn van het directeurenoverleg volgt. Daarvan is men zich ook binnen ProRail bewust. In de praktijk is de bestuurscultuur binnen ProRail er echter soms een van 'wij gaan over het spoorwegnet van Nederland', aldus meerdere geïnterviewde personen. ProRail is er dan zo van overtuigd dat scopewijzigingen bijdragen aan een beter spoorwegnet, dat ProRail opportunistisch handelt en de formele besluitvormingslijn niet of niet tijdig volgt.

- Consensus spoorsector gewenst; uit de interviews komt een beeld naar voren dat vervoerders aanvullende wensen hebben. Omdat de vervoerspatronen van vervoerders tijdens het proces van planuitwerking en realisatie wisselen, proberen vervoerders die aanvullende wensen ook in de realisatiefase er via diverse overleggen – onder meer de Tafel van vergroting – (alsnog) door te krijgen. 'Scopewijzigingen komen op deze manier via een zijdeur het project binnen', verwoordt een geïnterviewde persoon het.

[61]) Wij spreken over *mogelijke* procesoorzaken en onderliggende patronen omdat de evaluatie en daarmee de analyse is afgebakend tot twee spoorweginfrastructuurprojecten.

[62]) Een geïnterviewde persoon verwoordt treffend: 'Een systeemsprong als simpel spoor staat op gespannen voet met een lopend project als OV SAAL KT cluster c. Tegelijkertijd heb je grote projecten nodig om de systeemsprong te maken.'

Voor projectteams is het lastig hoe met die aanvullende wensen om te gaan[63]). Vooral omdat consensus in de spoorsector sterk gewenst is, ook door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, aldus meerdere geïnterviewde personen.

Een ander onderliggend patroon dat de evaluatie in dit verband blootlegt, is: optimisme rondom (scope)wijzigingen. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat projectteams optimistisch zijn over het kunnen inpassen van (scope)wijzigingen en hun consequenties in de planning en het budget van een project, zeker in een situatie van een aanbestedingsvoordeel. De gewenste consensus in de spoorsector en het optimisme rondom (scope)wijzigingen lijken elkaar te versterken; projectteams trekken samen op met de vervoerders en willen overeenstemming bereiken, in het bijzonder met de Nederlandse Spoorwegen. 'We moeten stoppen met het grenzeloos optimisme dat we alles kunnen managen en alles kunnen oplossen', verwoordt een geïnterviewde persoon het.

Andere geïnterviewde personen, juist ook binnen ProRail, gaan een stap verder en spreken over 'te weinig hard en zakelijk projectmanagement'. Hard en zakelijk projectmanagement in termen van dat de consequenties voor tijd en geld van een (scope)wijziging eerst volstrekt helder moeten zijn, alvorens een (scope)wijziging wordt geaccepteerd en ter besluitvorming voorgelegd. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu zou als opdrachtgever volgens meerdere geïnterviewde personen ook niet op de rem trappen; de bestuurscultuur is er een van 'we blijven in gesprek'.
Wij constateren dat het ook een onderliggend patroon is, zeker in combinatie met onvoldoende personele capaciteit voor projectbeheersing. Maar wij constateren ook dat de projectmanagers de directie van ProRail wel waarschuwen, bijvoorbeeld over de toepassing van kort volgen, aanvullende wensen van vervoerders of een onvolledig ontwerp bij de aanbesteding. 'Ik heb (…) geen toestemming gegeven om daar geld aan te besteden. Dit in het kader van rust, reinheid en regelmaat. Ik wil geen wijzigingen en zeker geen wijzigingen die zomaar via een of andere workshop naar binnen worden geschoven' en 'Ik gooi de deur dicht voor verzoeken om wijzigingen door te rekenen; daar hebben we geen capaciteit voor zonder het risico op vertraging', schrijft een van de projectmanagers bijvoorbeeld in e-mails aan de directeur Projectmanagement. Maar harde uitgangspunten die de projectmanagers formuleren, zoals een deadline voor scopewijzigingen, blijken in de praktijk toch vaak minder hard.

6.2.2 Mogelijke procesoorzaken rendement afspraken over samenwerking tussen ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail

Zodra er sprake is van een (mogelijke) scopewijziging bereiden het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail de besluitvorming gezamenlijk voor. Besluitvorming over scopewijzigingen en wijzigingen in tijd en geld lopen via de formele besluitvormingslijn van het directeurenoverleg. Dat zijn in essentie de afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail. Zijn er procesoorzaken die verklaren waarom die afspraken niet direct lijken te renderen? De evaluatie legt zes onderliggende patronen bloot over de toepassing van de afspraken over samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail:

- 'Het lost zich uiteindelijk altijd toch weer op'; misschien wel een van de krachtigste verklaringen waarom de verbetervoorstellen voor de samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail niet direct renderen, verwoord door meerdere geïnterviewde personen.

---

[63]) In de memo van de projectmanager waarin hij naar aanleiding van de vernietiging van het *Tracébesluit Sporen in Utrecht 2012* de balans opmaakt, schrijft hij onder meer: 'De huidige stand van zaken is dat er vorderingen zijn gemaakt met het stabiliseren van de scope; het RVTO is echter nog steeds niet stabiel en geprotocolleerd (…). De oorzaak daarvan ligt met name in het feit dat NS in de periode november 2012 – mei 2013 wijzigingen in het eindplan DSSU bleef aandragen. Daardoor is de kwaliteit van de engineering en de uitvoeringsvoorbereiding onder druk komen te staan' (ProRail, 2013k: 1).

- Vroegtijdig melden of eerst alles uitzoeken; uit de interviews komt een dilemma naar voren tussen vroegtijdig melden met een grote bandbreedte en fluctuaties, of eerst alles uitzoeken en dan pas melden met meer zekerheid over de consequenties voor tijd en geld. De korte lijnen binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu maken ProRail soms ook terughoudend om zaken vroegtijdig te melden. 'Als we het concept gereed hebben wil ik dit toesturen, wel graag voorkomen dat ik bovenover op mijn vingers wordt getikt', schrijft een van de projectmanagers bijvoorbeeld in een e-mail aan de projectbegeleider. Terugkijkend zijn de kostenstijgingen en vertragingen van zowel het project OV SAAL KT cluster c – de actuele prognose eindstand is zelfs een positief resultaat – als het project Doorstoomstation Utrecht ook minder dan aanvankelijk gemeld. Waarschijnlijk is er maar een manier om met dit dilemma om te gaan: 'Je moet open met elkaar bespreken: we hebben zo'n situatie, we weten het nog niet zeker, hoe gaan we er met elkaar mee om?', verwoordt een geïnterviewde persoon het treffend.

- Relatief veel (informeel) overleg; uit zowel de projectdossiers als de interviews komt een beeld naar voren dat er relatief veel (informeel) overleg is tussen ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, vooral tussen de projectmanager en projectbegeleider. (Dat neemt niet weg dat niet altijd het open gesprek plaatsvond tussen de projectmanager en projectbegeleider). De ene kant van de medaille is dat het overleg helpt om samen verder te komen. De andere kant van de medaille is echter dat de formele besluitvormingslijn 'rommelig' wordt. 'Door het vele informele overleg raakt het ministerie van Infrastructuur en Milieu geïnformeerd en gecommitteerd', verwoordt een geïnterviewde persoon het treffend. Zeker als het (informeel) overleg in de plaats lijkt te komen van de formele besluitvormingslijn. 'Je weet het wel, maar je weet het ook weer niet. Via het informele circuit ben je als opdrachtgever op de hoogte, maar via het formele circuit wordt het niet gemeld', verwoordt een andere geïnterviewde persoon het eveneens treffend[64]).

- Volle agenda besluitvormend overleg; uit de interviews komt een beeld naar voren dat het directeurenoverleg een volle agenda en daardoor weinig tijd heeft om (de voortgang van) spoorweginfrastructuurprojecten inhoudelijk diepgaand te bespreken. Het gaat om veel projecten en de tijd is relatief kort. Soms zou de tijd ook niet goed worden besteed of het directeurenoverleg slechts summier worden voorbereid. 'Op directieniveau is de uitwisseling minimaal', aldus een van de geïnterviewde personen. Wat ons opvalt, is dat ook zaken die het directeurenoverleg zelf afspreekt, niet altijd lijken te worden opgevolgd. Zoals de afspraak dat de meest risicovolle projecten worden geagendeerd als daar aanleiding toe is[65]). Misschien is dat omdat het zogenoemde 'piepsysteem' niet piept, terwijl de aanleiding er soms best is. Ook van de standing invitation voor de projectmanager en projectbegeleider wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt. 'Voor grote projecten zou de tijd moeten worden genomen, ook in het directeurenoverleg', verwoordt een geïnterviewde persoon het. Relevant in dit verband is ook het verschil tussen de korte lijnen in de politiek-bestuurlijke wereld van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de over het algemeen iets langere lijnen in de projectenwereld van ProRail. De (plaats)vervangend directeur Openbaar Vervoer en Spoor, maar ook de directeur-generaal Bereikbaarheid en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu kunnen snel worden geïnformeerd. De directeur Projecten/directeur Projectmanagement staan, zoals ook in andere uitvoeringsorganisaties, op enige afstand van projecten[66]). Ook voor de directeur Projecten is het aanvankelijk bijvoorbeeld lastig om te begrijpen waarom er precies een kostenstijging en vertraging is tijdens de realisatie van het project Doorstroomstation Utrecht, blijkt uit de interviews.

---

[64]) Daarnaast zijn er personele wisselingen in de persoon van de projectmanager en in de persoon van de projectbegeleider; de laatste alleen bij het project Doorstroomstation Utrecht.

[65]) Een ander voorbeeld is de afspraak om de treinvrije periodes regelmatig te agenderen. Die afspraak maakt het directeurenoverleg Programma Hoogfrequent Spoorvervoer bij het bespreken van de resultaten van de Gate review.

[66]) Wat ons opvalt, is dat de projectbegeleiders soms andere verwachtingen hebben van de betrokkenheid van de directie van ProRail.

- Kwaliteit van de (beslis)informatie; uit de interviews komt een beeld naar voren dat men matig tevreden is over de kwaliteit van de (beslis)informatie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt niet altijd over voldoende informatie te hebben beschikt over de afwegingen rondom scopewijzigingen en hun consequenties voor tijd en geld[67]). Het format om richting te geven aan de informatie-uitwisseling tussen de projectmanager en projectbegeleider over de meest risicovolle projecten ten spijt. En ProRail vraagt zich in een directeurenoverleg hardop af voor wie de departementale voortgangsrapportage eigenlijk wordt geschreven (ProRail, 2013h). Het opstellen van de departementale voortgangsrapportage kost veel tijd en energie, terwijl in het directeurenoverleg zelf de departementale voortgangsrapportage vaak nauwelijks wordt besproken en alleen wordt vastgesteld.

- Historisch insigne; uit de interviews komt een beeld naar voren van een historisch insigne in de vorm van beelden over hoe het is gegaan en had moeten gaat, en soms ook in de vorm van oud zeer. Misschien wel juist door een grote mate van commitment. Dat kan in de weg zitten en leiden tot de terugkerende vraag: ‘hoe kan het dat …?’ ‘Kunnen we ook ergens een punt achter zetten?’, verwoordt een geïnterviewde persoon het treffend.

[67]) De moeizame relatie tussen de nieuwe projectmanager en projectbegeleider van OV SAAL KT cluster c leidt tot e-mailwisselingen over de kwaliteit van de informatie, zoals: ‘Bedankt voor je inbreng. Ik kan je opmerkingen helaas niet overnemen. Als er onjuistheden of gevoeligheden in staan, hoor ik dit graag. Daar kan ik rekening mee houden. Verder blijft het mijn voortgangsrapportage.’ ‘Dan zal ik een eigen voortgangsrapportage moeten maken voor het volgende directeurenoverleg. Lijkt het je niet handiger er één gezamenlijke rapportage van te maken?’

Literatuurlijst

Commissie NSP's (2009), *Eindrapport Commissie NSP's*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015a), *Herziene offerte-uitvraag evaluatie ProRail projectbeheersing en informatievoorziening infrastructuurprojecten MIRT*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a), memo *Verbetervoorstellen voor de beheersing van infrastructuurprojecten*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b), memo *Werkwijze/mandatering projectleiders planstudies en realisatieprojecten*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011a), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*

Ministerie van Infrastructuur & ProRail (2014a), *Financiële documentenstromen ProRail – IenM (versie 5.1)*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & ProRail (2014b), *Samenwerkingsafspraken IenM – ProRail vs 14 mei 2014 (concept)*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport; de besluitvorming door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, met betrekking tot de projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*

ProRail, (2013a, 27 maart), notulen *Conceptverslag directeurenoverleg ProRail – IenM*

ProRail 2013b, 4 december), notulen *Verslag directeurenoverleg ProRail – IenM*

ProRail (2012a, 30 november), notulen *Conceptverslag directeurenoverleg ProRail – IenM*

ProRail (2012b, 3 oktober), *Notulen kwartaaloverleg ministerie van Infrastructuur en Milieu en ProRail*

ProRail (2011a), *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer; plan van aanpak planuitwerking tot aan projectbeslissing*

ProRail & Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015), *Beheerprotocol beheerconcessie; gezamenlijk protocol ProRail en ministerie van Infrastructuur en Milieu (concept)*

ProRail & Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013), memo *Verbetering samenwerking en informatievoorziening I&M – ProRail*

Twynstra Gudde (2006), *Quickscan NSP-projecten*

OV SAAL KT cluster c

Horvat (2013), *Quickscan prognose eindstand OV SAAL cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013a, 18 juli), *Goedkeuring meerwerk OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013b, 16 december), *Meerwerk OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013c, 28 januari), nota *Problemen met OV SAAL KT cluster a en c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012c, 16 februari), memo *Scopewijziging OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012d, 13 juni), *Verslag reviewsessie scopewijziging OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012e, 5 november), *Wijzigingsbeschikking 2012*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011b, 23 juni), memo *Scope OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011c, 17 augustus), *Scopewijziging beschikking planstudiefase 2B OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011d, 5 oktober), *Scopewijzigingen OV SAAL KT cluster c*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011e, 29 juni), memo *Zorgvuldigheid ProRail bij tracéprocedure en -besluiten*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), *Noordvleugelbrief; samenhang in ontwikkeling*
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010a), *Tracébesluit spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad, maatregelen korte termijn; traject Hoofddorp-Diemen*
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010b, 22 juni), *Wijzigingsbeschikking OV SAAL KT cluster c*
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008a), *Planstudie Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad; fase 1*
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008b, 20 maart), *Randstad Urgent besluit planstudie OV SAAL*
Nederlandse Spoorwegen (2010, 20 september), *Consultatie OV SAAL cluster c*
ProRail (2015a), *Voortgangsrapportage 2015/II aanlegproject railwegen*
ProRail (2014a, 6 februari), *Meerwerk OV SAAL KT cluster c*
ProRail (2013c, 23 januari), notulen *Definitief verslag directeurenoverleg ProRail – IenM*
ProRail (2013d, 7 juni), *Goedkeuring meerwerk n.a.v. bsl. 4 OV SAAL KT cl. c*
ProRail (2013e, 26 augustus), *Goedkeuring meerwerk contract Oost, n.a.v. bsl. 4 OV SAAL KT cl. c*
ProRail (2013f, 23 april), memo *OV SAAL cluster c; baseline 4 in relatie tot budget*
ProRail (2013g, 28 februari), memo *OV SAAL cluster c; procesvoorstel n.a.v. aanbiedingen baseline 4*
ProRail (2013h, 23 september), notulen *Verslag directeurenoverleg ProRail – IenM*
ProRail (2013i, 29 mei), notulen *Verslag directeurenoverleg ProRail – IenM*
ProRail (2012c, 5 maart), memo *Beschikking OV SAAL KT cluster c*
ProRail (2012d, 10 september), notulen *Directeurenoverleg projecten*
ProRail (2012e 4 september), verslag *DO PHS*
ProRail (2012f, 16 april), *Wijziging subsidie OV SAAL KT cluster c (concept)*
ProRail (2011b, 12 januari), *Conceptverslag overleg directeuren OV SAAL sector en IenM*
ProRail (2011c, 29 maart), verslag *Coördinatieoverleg OV SAAL nr. 2*
ProRail (2011d, 2 maart), verslag *Coördinatieoverleg OV SAAL nr. 1*
ProRail (2011e, 25 maart), memo *Implementeren kort volgen in OV SAAL KT*
ProRail (2011f, 4 april), memo *Proces goedkeuring wijzigingen kort volgen*
ProRail (2011g, 1 september), memo *Rijtijdeisen SAAL KT cluster c*
ProRail (2011h, 10 oktober), memo *Toelichting scopewijziging OV SAAL cluster c*
ProRail (2010a, 22 november), *Behandelvoorstel voor directie*
ProRail (2010b), *Consultatiedocument OV SAAL cluster c*
ProRail (2010c, 12 oktober), *Definitief verslag OV SAAL sector en V&W*
ProRail (2010d, 20 december), notulen *Directie (vertrouwelijk)*
ProRail (2010e, 22 november), notulen *Directie (vertrouwelijk)*
ProRail (2010f, 25 oktober), notulen *Directie (vertrouwelijk)*
ProRail (2010g, 21 september), *Optimalisatie OV SAAL cluster c*
ProRail (2010h, 2 november), verslag *Overleg directeuren OV SAAL sector en IenM*
ProRail (2010i), *Subsidieaanvraag project OV SAAL Korte Termijn traject Hoofddorp-Diemen*
ProRail & Nederlandse Spoorwegen (2011a, 5 januari), memo *OV SAAL KT cluster c aansluiting Utrechtboog*
ProRail & Nederlandse Spoorwegen (2011b, 29 maart), memo *Specificatie bijsturingsinfra SAAL cluster c*
Randstad Urgent (2008), *Randstad Urgent werkt!; jaarverslag 2007-2008*
Randstad Urgent (2007), *Urgentieprogramma Randstad*

Doorstroomstation Utrecht

Horvat (2014), *Second opinion raming Doorstroomstation Utrecht (DSSU)*
Inspectie Leefomgeving en Transport (2014), *Verscherpt toezicht; rapportage over het verscherpt toezicht op NS Reizigers en ProRail, naar aanleiding van de botsing te Amsterdam Westerpark op 21 april 2012*
Inspectie Leefomgeving en Transport (2012), *Frontale botsing tussen twee reizigerstreinen bij Amsterdam Westerpark; onderzoek naar overtredingen van de Spoorwegwet bij de botsing op 21 april 2012*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015b), *Tracébesluit Doorstroomstation Utrecht (DSSU)*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a, 5 juni), verslag *Directeurenoverleg PHS*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014b, 16 mei), verslag *DO PHS*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014c, 27 augustus), nota ter informatie *Financiële problematiek Doorstroomstation Utrecht (DSSU)*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014d, 21 oktober), *Financiële problematiek DSSU*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014e), *Ontwerptracébesluit Doorstroomstation Utrecht (DSSU)*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013d, 17 april), *Aanvullende beschikking PHS/Doorstroomstation Utrecht*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013e, 12 maart), *Conceptverslag*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013f, 27 november), *Conceptverslag DO PHS*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013g, 28 mei), *Definitief verslag*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012f, 14 juni), *Verslag DO PHS*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011f, 1 december), *Afspraken over het programma Beter Benutten in het bestuurlijk overleg MIRT, najaar 2011*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011g, 23 mei), *Verslag DO PHS*
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010c), *Rapportage en voorkeursbeslissing over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)*
Nederlandse Spoorwegen & ProRail (2013, 27 maart), *Toelichting op stabiliteit van het ontwerp Doorstroomstation Utrecht (DSSU) in relatie tot de ingediende subsidieaanvraag hiervoor door ProRail*
ProRail (2015b, 20 mei), *Aanvullende subsidieaanvraag DSSU*
ProRail (2015c, 12 januari), *Verslag DO PHS*
ProRail (2014b, 12 september), notulen *Bespreking DSSU*
ProRail (2014c, 10 februari), *Conceptverslag directeurenoverleg PHS*
ProRail (2014d, 4 augustus), *Doorstroomstation Utrecht (DSSU)*
ProRail (2014e, 12 mei), *Issue paper A5 overleg*
ProRail (2014f, 31 maart), *Issue paper A5 overleg*
ProRail (2014g, 26 september), notulen *Kick-off DSSU (Doorstroomstation Utrecht)*
ProRail (2014h, 3 februari), notulen *Stuurgroep Groot Utrecht*
ProRail (2014i, 9/10 oktober), notulen *Werkconferentie DSSU (Doorstroomstation Utrecht)*
ProRail (2014j, 8 september), *Verslag*
ProRail (2014k), *Voortgangsrapportage 2014/I aanlegproject railwegen*
ProRail (2014l), *Voortgangsrapportage 2013/IV aanlegproject railwegen*
ProRail (2013j), *Analyse effecten vertraging op projecten*
ProRail (2013k, 11 oktober), memo *Consolidatie DSSU na vernietiging TB SiU*
ProRail (2013l, 14 juni), memo *Projectbeheersing VleuGel/DSSU*
ProRail (2013m), *Rapportage risicovolle projecten Groot Utrecht Q4 2013 (versie 0.1)*
ProRail (2013n, 16 oktober), *Verslag directeurenoverleg ProRail – IenM*
ProRail (2012g, 9 oktober), *Concept verslag DO PHS*
ProRail (2012h, 21 december), *Subsidieaanvraag realisatie Doorstroomstation Utrecht*

ProRail (2012i, 23 januari), memo *Succesvol ombouwen van station- en railinfrastructuur van Utrecht Centraal*
Rijkswaterstaat (2013a, 22 mei), memo *Gate review projectbeslissing DSSU*
Rijkswaterstaat (2013b), *Rapportage Gate review; gate projectbeslissing project DSSU*
Tweede Kamer (2014, 32 404, nr. 76), *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*

Lijst geïnterviewde personen

Verkennende gesprekken

- drs. W. (Wim) Gideonse, ProRail (24 april 2015)
- ir. R.P. (Robert) de Jong, ministerie van Infrastructuur en Milieu (21 april 2015)
- drs. R.J. (Rob) Kniesmeijer, ministerie van Infrastructuur en Milieu (21 april 2015).

Diepte-interviews ministerie van Infrastructuur en Milieu

- ir. H.J. (Hendrik Jan) Bergveld, voormalig projectbegeleider (Arcadis) (3 juni 2015)
- drs. E.W. (Eric) Bezem RC, plaatsvervangend directeur Openbaar Vervoer en Spoor (13 mei 2015)
- drs.ing. G.J.A. (Geert) Draijer, senior beleidsmedewerker / voormalig projectbegeleider (3 juni 2015)
- ir. J.M. (Jeroen) Fukken, voormalig directeur Openbaar Vervoer en Spoor (26 mei 2015)
- ir. R.P. (Robert) de Jong, projectbegeleider (13 mei 2015)
- drs. R.J. (Rob) Kniesmeijer, projectbegeleider (12 mei 2015)
- drs. P. (Paul) van Straten, programmamanager Hoogfrequent Spoorvervoer (1 juni 2015).

Diepte-interviews ProRail

- drs. A. (Alexander) van Altena, directeur Relatiemanagement (12 mei 2015)
- ing. J. (Jaap) Balkenende, projectmanager (6 mei 2015, 10 juni 2015)
- ir. P.E.M. (Patrick) Buck, directeur Projecten (6 mei 2015)
- N.P.G. (Niek) van Deelen MSc., rail systems engineer (17 juni 2015)
- J.J. (Sjaak) van Dijk, projectcontroller (10 juni 2015)
- ir. J.J. (Jeroen) Klinkers, programmamanager (6 mei 2015)
- ing. W. (Wim) Knopperts MBA, voormalig directeur Projectmanagement (4 mei 2015)
- J.J. (Hans) van der Lit, projectmanager (10 juni 2015)
- ir. M.H. (Menno) van der Ploeg MBA, directeur Spoorinfrastructuur (3 juni 2015)
- S.P.J. (Stanny) Schapendonk MBA, voormalig manager projectbeheersing (2-ACES) (17 juni 2015)
- ir. A.F.A. (Fred) Verhaaren, projectmanager (12 mei 2015)
- ir. J. (Jeroen) Versteegen, manager projectbeheersing (Faralleys) (17 juni 2015)
- ir. R. (Rob) Viveen, projectmanager (17 juni 2015).